

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES
RETRAITES OUVRIÈRES

Et le projet de loi du 23 Février 1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le Lundi 9 Mars 1908, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

André BARBE

BORDEAUX

Y. CADORET, IMPRIMEUR DE L'UNIVERSITÉ

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES
RETRAITES OUVRIÈRES

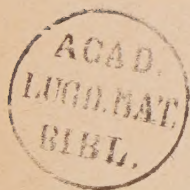
Et le projet de loi du 23 Février 1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le Lundi 9 Mars 1908, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

André BARBE



BORDEAUX

Y. CADORET, IMPRIMEUR DE L'UNIVERSITÉ

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

—
1908

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DOYEN ET PROFESSEUR HONORAIRE : M. BAUDRY-LACANTINERIE, ✱, ✎ I.

PROFESSEURS HONORAIRES	{	MM. SAIGNAT, ✱, ✎ I. BARCKHAUSEN, O. ✱, ✎ I., membre corres- pondant de l'Institut.
---------------------------	---	---

MM. MONNIER, ✱, ✎ I., *Doyen*, professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du droit public français* (Doctorat).

DE LOYNES, ✎ I., professeur de *Droit civil*.

VIGNEAUX, ✎ I., professeur d'*Histoire du droit*.

LE COQ, ✱, ✎ I., professeur de *Procédure civile*.

LEVILLAIN, ✎ I., professeur de *Droit commercial*.

MARANDOUT, ✎ I., professeur de *Droit criminel*.

DUGUIT, ✎ I., assesseur du Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours complémentaire de *Principes du droit public et droit constitutionnel comparé* (Doctorat ès sciences politiques et économiques), et d'un cours de *Droit public* (Licence).

DE BOECK, ✎ I., professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire des doctrines économiques* (Doctorat), et d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

DIDIER, ✎ I., professeur de *Droit maritime* et de *Législation industrielle*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit commercial approfondi et comparé* (Doctorat).

CHÉNEAUX, ✎ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

SAUVAIRE-JOURDAN, ✎ A., professeur de *Economie politique et Science financière*, chargé d'un cours complémentaire d'*Economie politique* (Licence).

BENZACAR, ✎ A., professeur de *Economie politique*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation et économie coloniales* (Doctorat), et d'un cours de *Législation française des finances et Science financière* (Doctorat).

FERRON, ✎ A., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil comparé* (Doctorat), et d'un cours d'*Eléments du Droit civil* (Capacité).

BARDE, ✎ I., professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours complémentaire d'*Eléments du Droit public et Droit administratif* (Capacité).

FERRADOU, ✎ A., professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du Droit français* (Doctorat).

MM. BENOIST, ✎ I., *Secrétaire*.

PLATON, ✎ I., ancien élève de l'Ecole des Hautes Études, *sous-bibliothécaire*.

LALANNE, ✎, *commis au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. BENZACAR, professeur	<i>President.</i>
MONNIER, doyen, professeur.....	{ <i>Suffragants</i>
DE LOYNES, professeur	

LES RETRAITES OUVRIÈRES

Et le projet de loi du 23 Février 1906

INTRODUCTION

Il est tout naturel qu'après une vie de labeur l'homme aspire au repos. Pour l'ouvrier, après 25 ou 30 années de services, ce repos devient une nécessité. Le travail intensif de l'usine, l'atmosphère insalubre des ateliers ont usé ses forces, affaibli ses muscles. La tâche quotidienne commence à devenir trop dure. L'usine va se fermer bientôt pour le vieux travailleur. Il devra rester chez lui. Hélas! les enfants ont le plus souvent quitté le foyer de famille, attirés, les uns après les autres, vers les grands centres industriels. La solidarité familiale, en effet, n'existe guère chez l'ouvrier; les fils, dans leur situation souvent précaire, se soucient peu de leurs parents âgés. Le vieil ouvrier va se trouver seul.

D'économies, il n'en a guère. L'ouvrier épargnera bien pour se procurer des jouissances immédiates, il ne songera que très rarement à s'assurer le pain de ses vieux jours. D'ailleurs les maladies, les chômages auraient bien vite dévoré ce petit pécule. Alors vont commencer les démarches pour obtenir une place à l'hospice, un secours au bureau de bienfaisance, les longues stations devant les guichets des mairies, les attentes pleines d'angoisse de l'aumône espérée, « tous ces pèlerinages douloureux de l'indigence ».

Que celui qui, dans la vie, s'est refusé au labeur nécessaire voie sa vieillesse à la merci du hasard, peut-être dira-t-on : c'est justice, encore inspirera-t-il la pitié. Mais cet homme a chaque jour, pour lui, pour les siens, accompli sa rude tâche. Par son travail quotidien, il a contribué au développement de la richesse de son pays. Faut-il donc que sa vieillesse soit fatalement abreuvée d'humiliations, ses derniers jours condamnés à l'indigence ? Il y a là quelque chose qui froisse le sentiment de naturelle justice que chacun de nous porte en lui. Vraiment, à quelque école que l'on appartienne, l'on est bien obligé de reconnaître l'absolue nécessité d'arracher à la misère le travailleur arrivé sur ses vieux jours.

Or, qu'a-t-on fait pour la vieillesse de l'ouvrier ? Il convient, tout d'abord, de mettre à part deux catégories d'individus dont la situation est réglée d'une façon spéciale. Nous voulons parler des marins du commerce et des mineurs. Pour les premiers existe la Caisse des invalides de la marine. Pour les seconds, une loi du 24 juin 1894 établit un système de retraites obligatoires.

Pour les autres classes d'ouvriers, l'initiative privée a créé des sociétés de secours mutuels, des caisses patronales et ces institutions arrivent, sans doute, à des résultats appréciables, mais, pour aussi importants que soient ces résultats, nous

verrons, au cours de cette étude, qu'ils sont notoirement insuffisants.

L'Etat a, de son côté, créé une Caisse d'épargne, mais l'ouvrier n'en use guère.

L'Etat a constitué, d'autre part, une Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Cependant, malgré les garanties qu'elle présente, malgré les avantages qui lui ont été concédés, cette institution n'a pas vu ses opérations se développer d'une façon très considérable.

Enfin la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources a bien apporté quelque soulagement dans la situation des vieux travailleurs, mais nous montrerons qu'elle ne saurait être considérée que comme un simple palliatif et que c'est précisément pour permettre et faciliter l'édification de la loi des retraites ouvrières que la loi d'assistance a été votée.

Ainsi donc, à quelque point de vue que l'on se place, quelle que soit l'organisation considérée, l'on ne peut trouver de solution véritablement satisfaisante.

Mais, dira-t-on, la raison première de cet état de choses défectueux ne se trouve-t-elle pas dans l'imprévoyance même de l'ouvrier, dans son indifférence coupable vis-à-vis de tout ce qui concerne sa vieillesse ? Au lieu de vivre au jour le jour, au lieu de dépenser en superfluités les sommes qu'il ne consacre pas à la satisfaction des besoins immédiats, pourquoi l'ouvrier ne prendrait-il pas les mesures utiles pour assurer son avenir ?

Et, sans doute, cette observation ne manque pas de justesse. Encore doit-on ne pas la généraliser trop. S'il est vrai que certaines catégories de travailleurs, principalement dans l'industrie, disposent de salaires assez élevés pour pouvoir,

spontanément, sur ces salaires, réaliser quelques économies, il ne faut pas se dissimuler que, pour un grand nombre d'ouvriers et surtout d'ouvrières, la modeste somme versée par l'employeur en échange des services rendus n'incite guère ces travailleurs à opérer, dans un but de prévoyance, de semblables prélèvements.

Et l'on a lors de la discussion devant la Chambre du dernier projet de loi sur les retraites ouvrières, exposé dans le détail ces lamentables budgets de la classe ouvrière. Budgets d'ouvriers tisserands, budgets d'ouvrières à domicile : ouvrières sur soie, ouvrières sur tulle, ouvrières lingères, ouvrières en confection. Dans la région du Nord, signalait M. Mirman ⁽¹⁾, des pères de famille doivent, avec un salaire de 20 francs par semaine, nourrir, vêtir, loger des familles de 6 ou 7 personnes. Dans la région lyonnaise ⁽²⁾, les dévideuses de soie travaillant à domicile touchent 1 fr. 84 par jour ; les ourdisseuses 2 fr. 04 ; les tisseuses en main 1 fr. 60. Les raccommodeuses sur tulle, les échenilleuses, les brodeuses chenilleuses, les découpeuses en dentelles, les poinçonneuses reçoivent 1 fr. 45 ; 0 fr. 72 ; 0 fr. 60 ; 1 fr. 04 ; 1 fr. 28.

Sait-on que, d'après une enquête récente faite à Paris par l'Office du travail ⁽³⁾, 60 p. 100 des ouvrières lingères gagnent moins de 400 francs, 24 p. 100 de 400 à 600 francs et 15 p. 100 seulement plus de 600 francs ?

Encore si les chômages, la morte saison ne venaient pas abaisser à un chiffre plus infime d'aussi faibles salaires. Mais, quelles professions peuvent, à l'heure actuelle, se prétendre à l'abri de ces terribles éventualités ? Et M. Benoist ⁽⁴⁾ mon-

⁽¹⁾ *J. off.*, 7 juillet 1905, *Déb. parl.*, p. 2766.

⁽²⁾ *J. off.*, 24 janvier 1906, *Déb. parl.*, p. 117.

⁽³⁾ *Bulletin de l'Office du travail*, décembre 1907, p. 1297.

⁽⁴⁾ *J. off.*, 11 juillet 1905, *Déb. parl.*, p. 2827.

trait qu'une ouvrière gagnant à Paris 3 francs par jour, c'est-à-dire 900 francs par an, n'arrivait à toucher en fin d'année que la somme de 465 francs par suite de cinq mois de chômage qu'elle avait dû subir.

Faut-il s'étonner, dès lors, que ces personnes, livrées à elles-mêmes, en proie aux plus impérieuses sollicitations de l'existence, n'aient nul souci de l'acte de prévoyance? Lorsque l'on n'assure que très difficilement le présent, peut-on vraiment songer à l'avenir? Nous pensons donc qu'en définitive la faute ne peut toujours être rejetée sur l'ouvrier, et que, dans bien des cas, l'imprévoyance dont il fait preuve trouve son explication dans des conditions de vie par trop difficiles.

Quoi qu'il en soit, le fait est là. En dépit des multiples institutions de prévoyance actuellement existantes dans notre pays, malgré les innombrables propositions qui, depuis 25 ans, se sont succédé devant le Parlement français, la question des retraites ouvrières reste toujours ouverte.

C'est cette question que nous nous proposons d'examiner. Nous montrerons donc, dans une première partie, la nécessité, devant l'insuffisance des institutions actuelles de prévoyance, d'une loi sur les retraites ouvrières. Nous rechercherons ensuite sur quel principe essentiel cette loi doit être basée et à l'aide de quel système elle doit être constituée. Enfin, nous référant, dans une seconde partie, au dernier projet de loi voté par la Chambre le 23 février 1906, nous nous demanderons si ce projet échappe à toute critique et s'il est permis de voir, dans ses dispositions, la réforme depuis si longtemps désirée.

HISTORIQUE

L'idée de constituer pour les vieux travailleurs une pension de retraite est beaucoup plus ancienne qu'on ne le croit communément. Dès la fin du xviii^e siècle, en effet, elle faisait son apparition à l'étranger. D'après M. Lefort ⁽¹⁾, un Français, chassé de France à la suite de la révocation de l'édit de Nantes et réfugié en Angleterre, François Mazères, aurait chargé, dans ce pays, les caisses paroissiales d'un service de pensions viagères pour les vieux travailleurs. L'idée était excellente, elle n'aboutit cependant pas, à cause des sentiments égoïstes de l'aristocratie anglaise.

Toujours dans le xviii^e siècle, nous voyons que l'Assemblée provinciale de l'Orléanais, dans sa session de 1788, proposait de créer une caisse d'épargne du peuple qui devait être, en même temps, une caisse de retraites. Le bureau du Bien public, s'inspirant de ces idées, voulut fonder à Orléans, sous les auspices de l'Assemblée provinciale et de la Société philanthropique, une caisse analogue. L'Assemblée nomma même des commissaires, entre autres Lavoisier, mais le projet n'alla pas plus loin.

Sous la Révolution française, la question des retraites ouvrières proprement dite ne fut pas abordée. L'on se préoccupa plutôt de protéger la petite épargne et d'organiser des

⁽¹⁾ *Les caisses de retraites ouvrières*, II, p. 3.

institutions de prévoyance libre. Tel est le sens du grand discours de Mirabeau sur la tontine Lafarge, tontine par lui vantée, mais fort mal organisée. Telle était aussi, sur ces questions, la politique des Girondins Target, Malouet, Monnier et de la Constituante.

Il faut toutefois remarquer, avec M. Deschanel ⁽¹⁾, que les hommes de la Révolution, si fortement émancipateurs de la personne humaine, admettaient parfaitement l'intervention de l'Etat pour réaliser les réformes qu'ils préconisaient. Et c'est en effet l'idée de Condorcet, qui, dans le « Tableau des progrès de l'esprit humain », parlait pour la première fois d'une vaste organisation d'assurances mutuelles, d'assurances par l'Etat et d'assurances par les sociétés. Ce même auteur proposait, en 1790, des « caisses d'accumulation » destinées à jouer le rôle de « caisses d'épargne, de retraites et de secours mutuels ».

Le programme montagnard, exposé dans le célèbre rapport de Barrère, partait de la même idée. Il semblait tendre à la constitution d'un grand service national d'assistance aux vieillards indigents, aux infirmes et aux incurables. Dans ce rapport, les cultivateurs indigents ou infirmes ou simplement âgés de 60 ans pouvaient être inscrits sur le Livre départemental et recevoir la somme de 160 francs par an. Les artisans touchaient, après vingt cinq ans de travail, 130 francs par an. Enfin les mères ayant trois enfants au-dessous de dix ans et les veuves avaient droit à une pension de 60 francs plus une certaine gratification. Mais l'on s'en tint exclusivement à des projets. Cependant une proposition aurait été étudiée par les Comités des finances et des secours de la Convention. Un décret, le 19 mars 1793, fut même rendu, créant

(1) *J. off.*, 6 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2735.

une Caisse nationale de prévoyance « pour aider aux vues de prévoyance des citoyens qui voudraient se préparer des ressources à quelque époque que ce soit ». Le plan fut rédigé par Laplace, mais tout resta à l'état de projet.

Il faut bien dire que tout cela se conciliait mal avec les idées du temps, idées qui attribuaient à la société l'obligation d'assurer les moyens d'existence à ceux qui se trouvaient hors d'état de travailler. Toutefois la question ne fut pas abandonnée. Nous voyons, en effet, que la Commission de surveillance des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations proposait, en 1816, d'annexer à la Caisse d'amortissement, une caisse de prévoyance destinée à faire fructifier les économies réalisées par les ouvriers sur leurs salaires. C'était, en germe, l'idée de la Caisse d'épargne et de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Mais cette idée ne devait entrer en réalisation que bien longtemps après.

En effet, ainsi que le signalait à la Chambre M. Deschanel ⁽¹⁾, la première moitié du xix^e siècle fut marquée par un arrêt dans le développement des œuvres sociales et humaines. « ... Sous l'influence de l'école utilitaire anglaise, les » libéraux et les économistes devinrent systématiquement » hostiles à toute idée d'intervention de l'Etat et leur doctrine finit par se confondre avec la théorie du « laissez-faire ». C'est au nom de la liberté que l'on essaya de prolonger ce régime d'arbitraire et d'oppression où le travailleur, » alors privé du droit d'association et du droit de suffrage, » était rejeté hors du droit commun. C'est au nom de la liberté » qu'on essaya de réfuter les conclusions de nos grandes » enquêtes industrielles et des nobles travaux des Sismondi, » des Blanqui, des Villermé ».

(¹) *J. off.*, 6 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2735.

Aussi la question des retraites ouvrières ne reparut-elle que vers 1840. M. Charles Benoist, dans son discours du 10 juillet 1905 ⁽¹⁾, signalait, à la Chambre, comme datant de cette époque, sept ou huit mémoires : sur l'établissement d'une caisse de retraites pour les classes laborieuses — sur l'organisation d'une caisse nationale de prévoyance pour les salariés — projet de caisses de retraites pour les travailleurs des deux sexes des villes et des campagnes. Il y eut donc, à cette époque, une réaction complète contre l'école orthodoxe, et c'est à partir de cette date que les projets de lois d'assurances vont commencer à naître. En 1844, une grande commission, présidée par Molé et chargée d'étudier la meilleure organisation à donner à une caisse de retraites, eut à examiner sept ou huit mémoires et notamment un travail fort important d'Olinde Rodrigues. La commission termina son travail en 1847, à la veille de la Révolution. Elle paraît, d'ailleurs, s'être plutôt préoccupée de la protection de l'épargne que de l'organisation des retraites ouvrières.

Sous l'Assemblée nationale de 1848, deux projets, l'un de M. Waldeck-Rousseau, l'autre de M. Rouveure, furent déposés. Ils firent l'objet d'un rapport défavorable de Férouillat, au nom du Comité du travail. Là-dessus, l'Assemblée se sépara. Sous l'Assemblée législative, l'idée fut reprise par MM. Dufournel et Lestiboudois. M. Lestiboudois, ainsi qu'un assez grand nombre de membres de l'Assemblée, se prononçait en faveur de la retraite obligatoire.

Au contraire, MM. Thiers et Buffet s'élevaient avec force contre ce système au nom de la liberté individuelle menacée d'être annihilée par l'omnipotence de l'Etat, devenu « le caissier, le dépositaire, le créancier et le débiteur de la

(1) *J. off.*, 11 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2826.

nation entière ». L'Assemblée se rendit à ces raisons et déclara que le système de l'obligation entraînait « des mesures que l'imagination peut concevoir, mais qu'il est impossible de réaliser dans la pratique raisonnable des affaires du pays ».

Ainsi fut votée la loi du 18 juin 1850 organisant la Caisse des retraites pour la vieillesse. Cette loi donnait à tous les Français le moyen d'obtenir, par des versements facultatifs de 5 francs au moins, à partir de l'âge de trois ans, des rentes viagères sur le Grand livre de la Dette publique. Le maximum de la rente était fixé à 600 francs. L'âge de jouissance, cinquante ans ou un âge plus avancé, au choix du déposant. Les tarifs de la caisse assuraient le bénéfice d'un intérêt de 5 p. 100. La caisse était gérée, sous la garantie de l'Etat, par la Caisse des dépôts et consignations.

En somme, dit M. Fréville ⁽¹⁾, cette caisse se présentait « comme un établissement d'assurance à bon marché offrant aux petits épargnants les plus grandes garanties de sécurité ». Sorte d'œuvre d'assurance ouvrière facultative, ni la Commission, ni l'Assemblée législative n'ayant voulu de l'obligation.

La Caisse des retraites pour la vieillesse s'ouvrit le 11 mai 1851 à Paris. Quelques mois après, elle fonctionnait dans toute la France. Mais les vices dont était entaché le système ne tardèrent pas à paraître : La Caisse des retraites, en effet, ne s'adressait pas à la classe ouvrière. Le taux de 5 p. 100 attirait non pas les ouvriers mais les petits capitalistes, et il pouvait en résulter de graves dangers financiers. C'est pourquoi la loi du 28 mai 1853 réduisit à 4 1/2 p. 100 l'intérêt d'après lequel les nouveaux tarifs seraient calculés. Elle cher-

⁽¹⁾ *Les retraites ouvrières*, p. 7.

cha, en second lieu, à ramener l'institution à son véritable but en fixant à 2.000 francs le maximum que ne pourraient dépasser les versements annuels d'un même compte.

Le résultat attendu ne tarda pas à se produire. Le nombre des versements s'accrut pendant que leur importance diminuait, ce qui faisait supposer que les versements provenaient dès lors des épargnes des classes laborieuses. La commission, en présence de ces résultats, fit adopter en juillet 1856, puis en juin 1861, des dispositions encore plus libérales qui furent le point de départ, pour la Caisse des retraites, d'une ère de prospérité extraordinaire.

Cependant, à partir de 1863 et jusqu'en 1872, ce mouvement se ralentit, la décroissance des opérations de la Caisse s'accusa même fortement. C'est à cette époque que doit être signalée une nouvelle recrudescence due à ce que la loi budgétaire de cette année portait à nouveau de 4 1/2 à 5 p. 100 l'intérêt dont devaient tenir compte les tarifs de la Caisse. De jour en jour, les capitaux affluèrent plus nombreux. Or il y avait là un danger pour l'Etat. Chaque jour, en effet, sa perte devenait plus forte. Aussi une réforme générale fut-elle opérée par la loi de finances du 29 janvier 1888 et surtout par la loi spéciale du 20 juillet 1886.

Les auteurs de la loi de 1886 se persuadèrent que si la Caisse nationale des retraites ne rendait pas à la classe ouvrière les services que l'on était en droit d'attendre d'elle, c'était uniquement parce qu'elle se trouvait insuffisamment connue des ouvriers et aussi parce qu'elle n'était pas d'un accès assez facile. Ils s'efforcèrent donc de remédier à ce double défaut, soit en autorisant les versements à compter de un franc, soit à l'aide d'une publicité plus étendue dans les bureaux des percepteurs et des receveurs des postes.

Et cependant les résultats ne furent pas brillants. Quoi

qu'il en soit de cette législation assez compliquée et sans méconnaître toutefois les réels services rendus par la Caisse nationale des retraites, nous concluons, nous référant aux développements à suivre, que cette caisse n'a pas su établir un système très heureux d'assurance contre la vieillesse.

Nous devons signaler, à cette même époque, une importante modification apportée dans le régime de la Caisse des invalides de la marine.

Cette caisse, créée par un édit du mois de mai 1709, était chargée de recevoir et faire fructifier les retenues opérées sur la solde des officiers et marins de la marine militaire et marchande. Elle assurait en retour un service de pensions dont le chiffre, fixé d'avance, n'était atteint que grâce aux subventions de l'Etat. Jusqu'aux 31 janvier et 3 mars 1885, ce régime fut en vigueur. Mais à cette époque, sur la proposition de M. Barbedette, le service des pensions de l'armée de mer ainsi que de celles du personnel civil de la marine et des colonies fut enlevé à la Caisse des invalides de la marine pour être désormais assuré par le Trésor conformément aux lois des 11 et 18 avril 1881 pour les pensions militaires et à la loi du 9 juin 1853 pour les pensions civiles.

Bien avant l'institution en France de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, des associations dont l'origine est fort ancienne avaient, dans notre pays, prétendu assumer la lourde tâche du service des pensions viagères pour leurs membres âgés. Nous voulons parler des sociétés de secours mutuels.

Ces sociétés, dont l'évolution peut être suivie en Grèce sous le nom d' « eranies », puis à Rome sous celui de « sodalités » prirent en France, dès le ^x^e siècle, une très grande extension. « A côté de chaque corporation, dit M. Martin

» Saint-Léon ⁽¹⁾, la prévoyance et l'intelligente bonté de nos
» aïeux avaient organisé une confrérie, c'est-à-dire une asso-
» ciation dont le but était en partie religieux, en partie
» humanitaire » et qui intervenait en faveur des malades, des
infirmes, des vieillards, des veuves et des orphelins.

Supprimées un instant par le décret du 4 juin 1791, les confréries ne tardèrent pas à reparaitre et à fonctionner comme par le passé. C'est vers cette époque que certaines de ces associations, non contentes d'assurer à leurs membres des secours en cas de maladies, d'infirmités, résolurent d'entreprendre le service des pensions de vieillesse.

Immédiatement, le mouvement s'élargit. Malheureusement il ne reposait pas sur des bases assez sérieuses et beaucoup de sociétés ne purent faire face à leurs engagements. La situation devint telle que le gouvernement dut songer à des mesures restrictives.

Aussi la loi du 15 juillet 1830 vint-elle interdire à toute société de secours mutuels de promettre des pensions de retraite. Mais cette prohibition ne fut pas de longue durée. Par suite de la création de la Caisse des retraites pour la vieillesse, le décret du 25 mars 1832 disposait qu'à la fin de chaque année, les fonds disponibles des sociétés de secours mutuels pourraient être versés à cette caisse, ce qui permettait la création, pour chacun des membres actifs, d'un livret individuel.

Toutefois, ce régime fut trouvé insuffisant. Un nouveau décret, 26 avril 1856, autorisa les mutualités à déposer chaque année, à la Caisse des dépôts et consignations, sous le nom de « fonds commun de retraite », les sommes qu'elles voulaient consacrer aux retraites de leurs sociétaires. Ces

(1) *La mutualité*, publication de l'Action populaire, p. 12.

sommes devaient être prises sur les excédents de recettes, elles étaient augmentées des dons et legs faits à cet effet et des subventions de l'Etat.

Ce système, en dépit des critiques et des attaques dont il a été l'objet, s'est perpétué jusqu'à nos jours. Cependant le législateur a estimé qu'il devait, dans une plus large mesure, faciliter l'extension de la mutualité au service des pensions de retraite. C'est pourquoi la loi du 1^{er} avril 1898 est venue apporter au régime antérieur de très heureuses innovations.

Cette loi, que l'on a pu justement appeler « la véritable charte de la mutualité », autorise les sociétés de secours mutuels à constituer des pensions de retraite non seulement sur le fonds commun, mais encore sur le livret individuel qui peut être pris soit à la Caisse nationale des retraites, soit à la caisse autonome que, sous certaines garanties, ces sociétés pourront parfaitement fonder.

Lorsque, avec les années, il fallut reconnaître l'insuccès de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, des projets ne tardèrent pas à être élaborés dans l'intérêt de la classe laborieuse. La question des retraites commençait, en effet, à préoccuper les économistes et les hommes d'Etat. En 1875, le problème était posé devant l'Assemblée nationale par M. Lavoiron et M. Talandier. En 1879, par MM. Martin Nadaud et Ch. Floquet. Mais ces propositions restèrent sans écho.

C'est seulement à partir de 1886 que l'idée de la constitution des retraites ouvrières parut prendre corps au Parlement. C'est en 1886, en effet, que MM. de Mun et Freppel présentèrent leur projet, d'ailleurs pris en considération après un rapport de M. Déjardin-Werkinder. Mais la fin de la législature ne permit pas la discussion de ce projet.

Lors de l'Exposition universelle de 1889, la Section d'Eco-

nomie sociale fit, par une série de conférences et par des publications, pénétrer dans le public cette idée d'assurance nationale en vue de la vieillesse. Et certes, depuis lors, les propositions n'ont pas manqué.

Sous la 4^e législature (1885-1889), deux propositions furent déposées, l'une de MM. Jaurès et Marty, portant organisation de caisses corporatives de secours et de retraites, l'autre de MM. de Mun et Freppel. — La 5^e législature (1889-1893) vit onze projets, dont un émané du gouvernement (MM. Constans et Rouvier). — Sous la 6^e législature (1893-1897), quinze propositions furent déposées, mais la question resta pendante. Tout se borna au vote, en 1894, de la loi sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs; en 1895, aux mesures de garantie pour les sommes confiées aux caisses patronales de retraites et, en 1896, à la résolution par laquelle la Chambre déclarait qu'un système général de retraites devait reposer sur la prévoyance et sur la mutualité, et que les sacrifices de l'Etat devaient se mesurer aux résultats de l'effort individuel.

Dans la 7^e législature (1897-1901) on trouve seize propositions et un projet de loi de M. Maruéjouls. Ces propositions, examinées par la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, firent l'objet d'un rapport de M. Guieysse et un projet de loi nouveau fut discuté par la Chambre en juin et juillet 1901. La discussion n'aboutit qu'au vote de l'article 1^{er} et la Chambre se sépara en décidant, malgré l'opposition de la majorité républicaine, qu'une enquête serait faite auprès des « Associations professionnelles, patronales et ouvrières, » commerciales et agricoles, légalement constituées, et des » Chambres de commerce... »

Au lendemain même des élections de 1902, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales se réunissait. Le 22 no-

vembre 1904, elle avait terminé ses travaux. A cette date, M. Guieysse, rapporteur de la Commission, déposait, sur le bureau de la Chambre, son rapport. Le projet, accepté par le Gouvernement, vint en discussion le 5 juillet 1905 et cette discussion, reprise en octobre, se poursuivit dans les séances du matin. La Commission, pressée d'aboutir, modifiait et simplifiait son texte en janvier. Le vote définitif était enfin acquis le 23 février 1906. Quarante séances avaient été nécessaires pour examiner les quarante-deux articles du projet.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DES INSTITUTIONS ACTUELLES DE PRÉVOYANCE EN FRANCE

Une objection vient tout naturellement à l'esprit de celui qui, pour la première fois, aborde la question des retraites. Etant donné, en effet, les institutions de prévoyance actuellement existantes dans notre pays, une loi sur les retraites ouvrières est-elle véritablement nécessaire? Ne vaudrait-il pas mieux, pour la bonne solution du problème, recourir à ces multiples caisses dont l'entrée en fonctionnement remonte déjà à plusieurs années, dont les cadres sont constitués de toutes pièces et qui ne présentent pas la grosse part d'incertitude qu'offre nécessairement toute organisation nouvelle?

Et l'on a successivement vanté les mérites, présenté les avantages de ces diverses institutions.

I. La Caisse d'épargne.

L'on a, tout d'abord, cité la Caisse d'épargne. Si l'on considère, en effet, le recours des pays de langue latine aux Caisses d'épargne, l'on voit que la France vient au premier rang. Chez nous, de plus en plus, ces sortes de caisses ren-

contrent une faveur croissante. Chaque année, le nombre des livrets, de même que le montant des sommes encaissées augmente. Et cette progression ressort d'une façon très évidente de l'étude même du dernier rapport sur les opérations des caisses d'épargne pendant l'année 1905 ⁽¹⁾. Nous voyons, en effet, dans ce rapport, que le chiffre des livrets ouverts en 1905 pour comptes nouveaux, est en augmentation sur l'année 1904 et sur les années précédentes de 38.348. De même, le nombre des livrets existant au 31 décembre 1905, dépasse de 134.807 celui des livrets existant en 1904. Le nombre des versements reçus progresse également de 254.896 et leur montant de 60.421.471 fr. 78.

Or, il est intéressant de remarquer que, parmi les 487.203 titulaires de livrets nouveaux, l'on relève, tant pour le sexe masculin que pour le sexe féminin, 48.481 journaliers et ouvriers agricoles et 65.899 ouvriers d'industrie, soit 113 380 personnes ne disposant que de ressources très modestes. Il résulte, d'autre part, de l'examen du tableau des versements et des livrets par catégories d'importance ⁽²⁾, que les versements et les livrets de 20 francs et au-dessous, de même que ceux de 21 à 100 francs sont de beaucoup les plus nombreux.

Il est donc permis d'affirmer que la Caisse d'épargne s'adresse, quoi qu'on en ait dit, aux classes populaires et non pas seulement aux classes aisées. Dès lors, ne serait-il pas possible de voir, dans cet organisme, l'instrument tout trouvé de la retraite ouvrière ? Puisque les travailleurs, de leur propre initiative, sont venus lui confier leurs petites économies, n'y aurait-il pas lieu d'étudier ce mouvement et de voir, dans cette faveur constante, un indice suffisant pour charger la

(1) *J. off.*, 7 juillet 1907, Annexe, p. 596.

(2) *Ibid.*, p. 598.

Caisse d'épargne d'un service de retraites pour les vieux travailleurs ?

Il faut dire que l'épargne ne saurait suffire à constituer l'assurance contre la vieillesse. D'abord parce qu'elle ne procure que de très faibles sommes. Ensuite parce qu'il est très difficile pour l'ouvrier d'opérer de lui-même sur son salaire, en dehors des dépenses indispensables, le plus léger prélèvement. Et si, nous appuyant sur le rapport précité, nous avons porté à 114.380 le nombre des ouvriers industriels ou agricoles titulaires en 1905 de livrets nouveaux, nous ne pouvons pas ne pas signaler que, dans ce même rapport, les propriétaires, rentiers et personnes sans profession, y compris les enfants mineurs, représentent, à eux seuls, le chiffre bien autrement considérable de 249.507 livrets nouveaux.

D'ailleurs, organisée comme elle l'est actuellement, la Caisse d'épargne ne peut rien pour la constitution d'un capital de retraite, le maximum fixé pour le dépôt étant beaucoup trop faible. Sans doute, elle provoque la prévoyance en donnant un but aux économies réalisées sur les dépenses courantes, mais elle ne fait que les garder sans les retenir suffisamment. La facilité de retrait de ces sommes, facilité qui, pour certains, constitue la raison principale du succès des Caisses d'épargne, les met à la merci des tentations si impérieuses, si fréquentes dans la vie de l'ouvrier. Selon une formule bien exacte, la Caisse d'épargne ne recueille que « l'économie flottante », c'est-à-dire cette portion de superflu qu'un jour l'ouvrier a pu mettre de côté, mais qui n'est pas assez fortement assise pour résister aux mille éventualités de l'existence. Qu'un besoin plus violent vienne à se déchaîner, et les petites économies seront emportées.

Il faut donc reconnaître que la Caisse d'épargne, telle qu'elle est actuellement organisée, ne saurait assurer dans

des conditions satisfaisantes le service des retraites ouvrières. Mais n'y a-t-il pas une Caisse d'épargne plus perfectionnée et spécialement établie par le législateur pour recueillir les économies des travailleurs soucieux de leur avenir? Nous voulons parler de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

II. *La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.*

Cette caisse, en effet, est bien une Caisse d'épargne, puisque l'on y verse, au fur et à mesure, les sommes que l'on a pu mettre de côté, puisque aussi ces sommes s'augmentent par la capitalisation des intérêts. Mais c'est une Caisse d'épargne perfectionnée, en ce sens que l'on s'oblige à n'employer ces sommes qu'à l'heure de la vieillesse; ici l'épargne de flottante devient consolidée.

Nous ne reviendrons pas sur l'histoire de cette institution. Rappelons que, créée par la loi du 18 juin 1850, réorganisée par celle du 20 juillet 1886, elle a pour but d'assurer, à partir de l'âge de 50 ans ou même avant, dans le cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées, des pensions viagères de 1.200 francs au maximum. Un livret individuel est remis à chaque intéressé pour justifier de ses versements et de ses droits.

Que faut-il penser de cette institution? Elle offre certainement de très nombreux avantages. C'est tout d'abord la sécurité des dépôts. La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse étant, en effet, une organisation d'Etat, est contrôlée par une foule d'agents très étroitement surveillés et hiérarchisés. C'est ensuite le placement des fonds en valeurs de premier ordre. Toute spéculation est, d'ailleurs, absolument interdite à la caisse. Les dépôts y sont singulièrement

facilités, un versement même de très minime valeur (1 franc) est accepté, point n'est besoin de l'opérer toujours à la même caisse ou à la même époque. L'on a compris, en effet, que les circonstances de la vie ouvrière ne permettaient pas d'imposer aux travailleurs de semblables prescriptions pour effectuer leurs versements. Aucune condition de nationalité n'est exigée, tout étranger est admis à bénéficier de ces dispositions. Le placement n'est pas purement viager, le déposant peut stipuler, au profit de ses ayant-droit, la réversibilité des versements opérés. Enfin, en dehors de certaines immunités fiscales, le législateur alloue des subventions afin de majorer les pensions.

Et cependant, en dépit de tous ces avantages, il faut reconnaître que la Caisse nationale des retraites n'a pas pris l'extension sur laquelle on comptait. Sans doute, si l'on consulte les rapports annuels de la Commission supérieure de la caisse, on constate que le nombre des déposants est chaque année plus élevé. Mais si l'on entre un peu dans le détail, on voit que si les comptes collectifs augmentent (comptes des Compagnies de chemins de fer, comptes d'entreprises industrielles, comptes d'administrations publiques, comptes des sociétés de secours mutuels), au contraire les comptes individuels diminuent. Il résulte, en effet, du dernier rapport relatif aux opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ⁽¹⁾, qu'en 1906, sur 206.361 déposants nouveaux, 198.849 étaient des déposants collectifs et 7.512 seulement (soit 3,64 p. 100) étaient des déposants isolés.

Or il est bien évident que ces derniers seuls sont intéressants au point de vue de la retraite, car seuls ils représentent cet effort de prévoyance que l'on cherche à encourager.

(¹) *J. off.*, 19 juillet 1907, Annexe, p. 708.

D'autre part, ces versements individuels ne sont pas effectués, en général, par la classe laborieuse mais surtout par la classe aisée des petits rentiers, des agents d'administration, des employés, des anciens domestiques et surtout des mineurs sans profession affiliés à une mutualité scolaire, toutes gens pour lesquelles la Caisse nationale des retraites n'a certainement pas été constituée. En effet, les versements effectués en 1906 ⁽¹⁾ par des déposants isolés peuvent être ainsi classés en ce qui concerne le nombre des comptes : versements de 500 francs, 31,61 p. 100 ; versements de 50 à 199 francs, 21,64 p. 100 ; versements de 10 à 49 francs, 20,72 p. 100 ; versements au-dessous de 10 francs, 13,58 p. 100.

Ainsi donc les ouvriers isolés ne viennent qu'en très petit nombre à la Caisse nationale des retraites. Sur ce point l'échec est certain, il est bon d'en rechercher les causes. Elles sont multiples.

C'est, tout d'abord, l'ignorance de la part de la classe ouvrière de l'existence même de la caisse. En général, elle est peu ou mal connue de ceux à qui elle devrait s'adresser. C'est aussi son fonctionnement rigide, son formalisme, ses paperasses, ses lenteurs administratives. C'est enfin et surtout, nous l'avons déjà remarqué, l'indifférence absolue des travailleurs pour tout ce qui concerne la vieillesse.

Si encore les sacrifices péniblement consentis assuraient de sérieux avantages, mais voici que, d'après le rapport de 1900, la moyenne des rentes délivrées n'a été en 1900 que de 142 francs pour les hommes et de 150 francs pour les femmes. En 1904, la moyenne n'était même que de 137 et 138 francs, et en 1906, de 129 francs ⁽²⁾.

⁽¹⁾ *Id.*, p. 709.

⁽²⁾ *Id.*, p. 707.

L'on est ainsi amené à reconnaître que le résultat obtenu n'est pas en rapport avec les efforts accomplis. L'ouvrier pourrait bien, il est vrai, augmenter le chiffre de sa rente en commençant ses versements vers 18 ans, mais combien de jeunes gens, à cet âge, songent à la vieillesse. Et puis, songer à la vieillesse, c'est fort bien, mais il y a d'autres risques à considérer, il y a, par exemple, le chômage, la maladie. L'ouvrier victime de ces risques doit pourtant assurer sa subsistance. Or, voici que toutes les sommes versées à la Caisse nationale des retraites sont indisponibles, la caisse refuse même, sur ces sommes, de consentir des prêts. De là, une nouvelle cause de défaveur. En face des multiples éventualités de la vie quotidienne, l'ouvrier, qui cependant a été prévoyant, se trouve complètement désemparé.

Aussi s'accorde-t-on, de plus en plus, à reconnaître l'échec certain de la Caisse nationale des retraites. L'on avait constitué pour l'ouvrier une organisation sérieuse, présentant de nombreux avantages, modifiée et perfectionnée à diverses reprises, mais l'ouvrier n'en a pas voulu, seuls le rentier, le petit bourgeois ont profité de ces avantages et le but de l'institution n'a, de la sorte, pas été atteint. La conclusion à tirer de cette expérience est donc négative. Pour édifier un système de retraites ouvrières, il apparaît bien clairement que la Caisse nationale des retraites n'est pas en mesure de répondre. Ce n'est pas d'elle que viendra, ainsi que l'a dit M. Jay, « la solution suffisamment générale et prochaine du problème de l'assurance ouvrière contre la vieillesse ».

III. *Les caisses patronales de retraites.*

Là où une institution d'Etat n'a pu réussir, l'initiative individuelle ne pourrait-elle obtenir de meilleurs résultats? Le

grand mouvement du XIX^e siècle pour l'amélioration du sort des travailleurs a trouvé, en effet, un écho dans la grosse majorité des employeurs. Ils ont compris, quoi qu'on en ait dit, que leur fonction sociale ne finissait pas avec le paiement des salaires. En dehors du travail, les patrons se sont souvent occupés des travailleurs. Et nous assistons à une magnifique éclosion d'institutions libres de prévoyance.

Autrefois, pour ne pas renvoyer un vieil ouvrier, on le chargeait d'un travail facile, balayage d'une cour, garde d'une porte, mais cette pratique, sans doute excellente, arrivait à un mauvais résultat : celui de faire du léger salaire payé en retour une aumône véritable. Car l'ouvrier ne s'y trompait guère et sa fierté en souffrait. Maintenant, grâce à la caisse de retraite de l'usine, le vieux travailleur recouvre sa liberté et sa dignité. Il laisse, d'autre part, une place que les jeunes, autrefois évincés, peuvent fort bien remplir pour le grand avantage de la production.

Au point de vue social, les résultats de l'initiative patronale sont excellents. Le patron n'est plus, pour l'ouvrier, l'individu déjà riche qui veut s'enrichir toujours davantage, mais il devient l'homme qui comprend les difficultés de la vie de ses semblables et cherche à les soulager.

A la vérité, les patrons, en agissant ainsi, obéissent peut-être à la voix de l'intérêt. L'attrait de la pension est tellement fort dans la classe ouvrière que les demandes d'emploi affluent bien vite à l'établissement où existe une organisation de ce genre et le recrutement du personnel, le choix des employés deviennent dès lors plus faciles. Peut-être aussi, les patrons se sont-ils trouvés en face de forces sérieuses, de pressions redoutables et il leur a fallu céder.

Quoi qu'il en soit, le fait est là. L'organisation de la prévoyance a certainement été l'une des préoccupations les plus

attentives des chefs d'industrie pendant ces dernières années. Dans un grand nombre d'établissements industriels, sous des modalités différentes, des institutions de retraite ont, en effet, vu le jour. Les unes font à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse des versements pour les ouvriers. Ces vers'opèrent, soit simultanément par les patrons et les ouvriers, soit seulement par les patrons. D'autres établissements, de beaucoup les plus nombreux, ont leurs caisses propres indépendantes de la Caisse nationale des retraites.

Nous citerons parmi les institutions patronales les plus intéressantes : la Caisse des retraites de Baccarat, alimentée exclusivement par la Compagnie ; la Caisse de la maison Mame, à Tours, alimentée par les subsides des patrons seuls ; la Caisse de retraites du Bon Marché qui alloue, sans aucune retenue, à ses employés, des pensions variant entre 600 et 1.500 francs ; la Caisse de la Compagnie parisienne du gaz constituée par les seuls versements de la Compagnie. De même pour la parfumerie Pinaud, le Louvre, les Établissements de Peugeot frères qui servent une pension fixe de 180 francs, le Creusot.

Parmi les établissements qui demandent aux ouvriers une cotisation à verser, soit à la Caisse patronale, soit à la Caisse nationale des retraites, il faut signaler la Société de Saint-Gobain, qui impose à ses ouvriers un versement de 1 1/2 à 3 p. 100 à la caisse nationale des retraites, la Grande Maison, la Raffinerie Say, qui sert sur sa propre caisse une retraite de 500 francs alimentée par les versements des employés, la Société du Val d'Osne où le versement est seulement facultatif.

Telle est l'organisation de la prévoyance dans les établissements industriels, il est cependant une industrie où cette organisation présente une bien plus grande importance, c'est

l'industrie des transports. Dans ces services, en effet, l'éducation professionnelle, l'expérience acquise sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement d'organismes aussi compliqués, certaines mesures pour attirer et surtout pour conserver aussi longtemps que possible le même personnel, s'imposaient donc. C'est pourquoi, dès 1850, les Compagnies de chemins de fer de Rouen, du Havre et de Dieppe fondaient une première caisse de retraites alimentée par des retenues de 3 p. 100 sur les salaires et par une dotation égale accordée par elles. Cet exemple ne tardait pas à être suivi.

En 1884, on évaluait à 115.000 le nombre des agents appelés à participer à ces caisses spéciales et à plus de 13.000 celui des titulaires de pensions. Au 31 décembre 1900, ces chiffres passaient à 188.000 agents et 44.000 titulaires. En 1903, l'on comptait 58.000 pensionnés ⁽¹⁾.

Dans les compagnies de chemins de fer, l'institution des caisses de retraite est absolument facultative. Toutefois, aux termes de la loi du 27 décembre 1890, les statuts de ces caisses doivent être soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics. En fait, chacune de nos grandes compagnies en a constitué une sous un régime d'ailleurs différent. Mais l'on peut dire qu'à l'heure actuelle, sur tout le réseau français, les agents commissionnés disposent d'institutions de retraite. Cependant, d'une façon générale, l'extension du service des pensions à tout le personnel, même aux agents non commissionnés, tend de plus en plus à se produire. De même, la situation de la veuve de l'employé se règle d'une façon à peu près uniforme.

Ainsi que dans les industries précédemment signalées, deux régimes ont été adoptés : celui de la caisse spéciale et celui

⁽¹⁾ *Office du travail*, nov. 1905, p. 979.

du livret individuel à la Caisse nationale des retraites. La pension est déterminée par un règlement propre à chaque compagnie; le chiffre en est basé tantôt sur le traitement des six dernières années, tantôt sur le nombre de versements faits à la caisse pour le compte de chaque intéressé. Dans presque toutes les compagnies, la caisse de retraite est alimentée par un prélèvement de 3 à 6 p. 100 sur le montant des salaires et par une allocation de la compagnie. Ce prélèvement est obligatoire dans la très grande majorité des cas. Dans deux compagnies seulement il est facultatif.

La situation des employés de chemins de fer, au point de vue de la retraite, est donc des plus intéressantes. A l'heure actuelle, dans les six grandes compagnies, 225.000 agents, soit 90 p. 100 de l'effectif social, sont affiliés à un régime de retraite. Les compagnies versent annuellement pour la constitution des pensions à venir 40 millions; elles servent à 67.000 employés, veuves, orphelins, plus de 55 millions de francs de rentes viagères ⁽¹⁾. M. Noblemaire, dans un rapport récent, prétendait même que la seule Compagnie du P.-L.-M. avait, en 1906, consacré 21.537.000 francs pour allocations aux caisses de retraites ⁽²⁾.

Ces chiffres montrent, d'une façon remarquable, ce que peut l'initiative patronale pour réaliser le problème de la retraite. Quelle autre organisation, même subventionnée par l'Etat, peut actuellement se vanter d'obtenir de pareils résultats? Et remarquons qu'indépendamment de la caisse de retraite, chaque compagnie a, en outre, des caisses de secours ou de prévoyance pour les cas de maladies, blessures, infirmités, mort, frais de médicaments, infirmités. Là encore la compagnie contribue pour une grande part. L'on

⁽¹⁾ *Réforme sociale*, juillet 1907, p. 57.

⁽²⁾ *Id.*, p. 44.

serait donc mal venu à prétendre qu'en France l'employeur n'a jamais rien fait pour améliorer la situation de ses vieux employés et que l'exploitation par la classe capitaliste de la classe ouvrière est la seule méthode de travail qui, jusqu'ici, ait été usitée.

Et ce mouvement très remarquable n'a pas été l'apanage de l'industrie. Il s'est, en effet, étendu à d'autres branches bien différentes. Des établissements d'un caractère moins commercial que financier se sont également occupés de constituer pour leurs employés un service de retraites. C'est ce qu'on fait les compagnies d'assurance. Toutes les compagnies qui constituent la Compagnie d'assurances générales ont adhéré, en effet, à une caisse de prévoyance dont le développement a été très remarqué. Cette caisse est administrée par le conseil d'administration de la compagnie sans le concours des employés, car il a été convenu expressément que l'institution était fondée « à titre de pure libéralité ». Cette caisse, qui possédait, en 1871, 1.842.000 francs, voyait en 1889, ce chiffre atteindre 27.09.278 francs. Dans cette caisse, aucune retenue n'est opérée sur le salaire, la subvention est formée par un prélèvement sur les bénéfices nets répartis aux actionnaires. Pour avoir droit à la pension de retraite, il faut 25 années révolues de services ou bien être âgé de 65 ans. Mais le conseil d'administration peut opérer d'office la mise à la retraite.

Les institutions financières comme le Crédit Foncier, la Banque de France, le Comptoir d'Escompte ont compris qu'elles devraient, elles aussi, assurer à leurs vieux employés une retraite. Ainsi a été constituée la caisse de réserve des employés de la Banque de France et des Comptoirs d'Escompte dont les ressources proviennent des retenues sur les salaires et de certaines majorations.

Telles sont les différentes manifestations de l'initiative patronale. Devant ces résultats très intéressants, l'on s'est demandé si le problème des retraites ouvrières ne trouvait pas là sa meilleure solution. Mais l'on a fait remarquer que l'initiative patronale ne s'est presque exclusivement exercée que dans les établissements de première importance. Parmi les établissements possédant des caisses de retraites, on a remarqué, en effet, que les sociétés anonymes figuraient dans la proportion de 43 p. 100 et les sociétés en nom collectif dans celle de 26 p. 100. Or, il faut bien reconnaître que de pareils établissements sont très peu nombreux. La petite industrie, qui compte, au contraire, une très grosse population, ne participe pas à ces institutions. Il en est de même dans le commerce et dans l'agriculture. Là, en effet, les patrons n'ont sous leurs ordres qu'un petit nombre d'employés, il leur devient, dès lors, impossible d'établir des calculs de mortalité sans lesquels une caisse de retraites ne saurait fonctionner. Et puis ces employés, surtout dans l'agriculture, ne sont pas aussi groupés que dans l'industrie, et le seul moyen pour eux de se constituer des retraites est d'opérer des versements individuels à la Caisse nationale. Les institutions patronales ne s'adressent donc qu'à une minorité de travailleurs.

C'est d'ailleurs ce que M. Guieysse disait à la Chambre :
 « D'après l'enquête faite par le ministère du commerce à la
 » demande de la Commission d'assurance et de prévoyance
 » sociales, sur 296.000 établissements industriels, 229 ont
 » institué des retraites d'une façon quelconque ; sur 2.600.000
 » ouvriers employés dans ces établissements, 115.000 sont
 » touchés par des institutions de retraite. Je laisse, bien
 » entendu, en dehors les compagnies de chemins de fer et

» les institutions minières qui sont soumises à des lois spéciales » (1).

Encore faut-il déduire de ces chiffres le personnel des manufactures de l'Etat, soit 17.000 personnes environ que l'on ne saurait comprendre dans l'industrie privée. Ce qui permet de dire que les caisses patronales n'existent que dans 0,08 p. 100 des établissements et ne groupent que 3,71 p. 100 des travailleurs.

Une semblable proportion ne peut nous satisfaire. En chargeant l'initiative patronale de la constitution des retraites, à peine un ouvrier sur vingt-cinq en recueillerait les bénéfices.

C'est qu'en effet les seules entreprises puissantes peuvent se permettre de pareilles organisations. Leur budget élevé peut seul faire face à ces nouvelles dépenses. Ainsi s'expliquent les résultats merveilleux obtenus par les compagnies de chemins de fer. « Les compagnies de chemins de fer, a-t-on dit, donnent les retraites les plus élevées et dans les meilleures conditions parce que ce sont les établissements les plus riches et les plus prospères ». Il en est de même pour les compagnies d'assurance et les sociétés financières. La petite industrie qui ne dispose pas de ressources assez sérieuses se trouve, de ce seul fait, dans l'impossibilité absolue de constituer des retraites à ses travailleurs.

De plus, dans un certain nombre d'industries, si la caisse patronale ou l'institution de retraite est bien le fruit de l'initiative propre de l'employeur, il n'en est pas moins vrai que cet employeur oblige les ouvriers à faire, à la caisse de l'usine ou à la Caisse nationale des retraites, le versement prescrit. Ces ouvriers se trouvent donc, en définitive, exacte-

(1) *J. off.*, 9 novembre 1905, *Déb. parl.*, p. 3097.

ment dans la même situation qu'ils occuperaient si la loi sur les retraites obligatoires était en vigueur. Et l'on a pu dire que la Caisse nationale des retraites, instituée en faveur de la prévoyance libre, servait surtout des pensions à des ouvriers et employés qui sont obligés de s'assurer.

D'autre part, le bénéfice accordé par la caisse est parfois illusoire. En vertu d'une clause insérée dans les statuts, l'ouvrier perd tous ses droits à la retraite en quittant l'établissement avant l'âge voulu ou le temps de services imposé. Evidemment, l'ouvrier congédié peut bien réclamer une indemnité dans laquelle il sera tenu compte des versements opérés en vue de la pension, mais ce règlement se fera-t-il sans discussion ?

Enfin, les caisses patronales présentent un défaut plus sérieux encore : celui de leur organisation financière très défectueuse. Ainsi que dans la plupart des institutions libres de prévoyance, ces caisses ont été établies sur des bases inexactes. Or, l'imprécision, en cette matière, conduit au désastre. Il y a des principes scientifiques qui s'imposent d'une façon absolue. Faute de les avoir appliqués, l'on s'aperçoit, après quelques années de fonctionnement, que la caisse n'est plus en mesure de servir les pensions, et que, si le patron ne peut consentir de nouveaux sacrifices, l'ouvrier se trouve en face d'une pension dérisoire, bien différente de celle qu'il avait espérée. Que d'expériences de ce genre ont attiré sur les caisses patronales la méfiance et le scepticisme des travailleurs !

C'est pour parer à ces déplorables éventualités que le législateur a, par la loi du 27 décembre 1895, soumis à certaines conditions le fonctionnement de ces caisses. Cette loi oblige les patrons qui font des versements ou opèrent des retenues sur les salaires de leurs ouvriers à verser cet argent

à la Caisse des dépôts et consignations ou à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. De la sorte, ils n'ont plus la disposition des fonds de retraites et la dilapidation en cas de faillite ou de liquidation devient plus difficile.

En dehors de ces prescriptions, la loi n'a admis que deux sortes de caisses, d'ailleurs soumises à l'inspection des finances et au contrôle des agents de l'Etat : ce sont les caisses patronales et les caisses syndicales. Malheureusement, pour parer à un excès, l'on est tombé dans un autre. Par le fait même de ces prescriptions minutieuses, l'on a gêné l'essor de l'initiative privée et arrêté le développement des institutions fondées sur l'esprit de libéralité.

Nous ne saurions terminer cet exposé des différentes institutions patronales de retraites sans dire quelques mots, dans une sorte de court annexe, des caisses de retraites des ouvriers mineurs.

Mais il convient, tout d'abord, de bien distinguer ces caisses de celles dont nous avons, jusqu'à présent, parlé. En effet, depuis la loi du 29 juin 1894, « l'exploitant des mines doit » verser, chaque mois, à la Caisse nationale ou à des caisses » syndicales ou patronales de retraites, créées par eux avec » une autorisation du gouvernement, une somme égale à » 4 p. 100 du salaire des ouvriers, prélevée pour la moitié » sur le salaire des ouvriers et fournie pour l'autre moitié » par l'exploitant ». Nous nous trouvons donc ici en présence, non pas d'une organisation libre de prévoyance, mais bien d'une assurance obligatoire. Sans doute, la loi de 1894 n'astreint pas l'industriel des mines à constituer dans son exploitation une caisse de retraites, mais elle l'astreint, au cas où cette caisse, autorisée par le Gouvernement, n'existe pas, à affilier son personnel à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Et c'est précisément, devant l'insuffisance des

institutions émanées de l'initiative privée, que le législateur est intervenu par la loi de 1894.

Aux termes de cette loi, les versements opérés par le patron sont inscrits sur un livret individuel au nom de chaque ouvrier ou employé. Les pensions en résultant sont accordées, à 55 ans, aux bénéficiaires, mais l'entrée en jouissance en peut être différée. Chaque année, l'Etat affecte au service des majorations des pensions une certaine somme. Cette somme, que la loi de budget de 1903 fixait à 1 million, vient d'être portée, par la loi de budget de 1908, à 1.500.000 francs. Toutefois, ces majorations ne pourront élever les pensions au delà de 360 francs. Seuls les appointements supérieurs à 2.400 francs ne sont tenus aux versements que jusqu'à concurrence de cette somme. Disons enfin que les fonds versés par les exploitants sont employés en rentes sur l'Etat ou en obligations départementales ou communales.

Tel est le régime introduit en France par la loi du 29 juin 1894. Ce régime, nous le verrons au cours de cette étude, se trouve reproduit, du moins dans ses dispositions essentielles, par le projet de loi voté à la Chambre le 23 février 1906, projet dont nous avons à nous occuper tout spécialement. Mais ce qu'il est nécessaire de bien faire remarquer, c'est que ce régime constitue en faveur du système des retraites obligatoires un précédent législatif d'une extrême importance, précédent que l'on ne saurait méconnaître et que nous nous réservons de rappeler.

La situation des ouvriers mineurs très brièvement examinée, nous pouvons reprendre, au point où nous l'avons laissée, l'étude des différentes institutions de prévoyance. Et nous dirons qu'en définitive, il serait téméraire d'affirmer que les patrons ont donné au problème qui nous occupe une solution satisfaisante. Ils se sont heurtés non seulement à

l'insuffisance de leur organisation technique, mais encore à la lourdeur des frais d'administration. Il faut donc nous adresser à une autre institution de prévoyance beaucoup plus importante : la mutualité et lui demander si, grâce à son merveilleux développement dans notre pays, elle ne se trouve pas en mesure d'édifier, sur des bases solides, un système de retraites pour la vieillesse.

IV. *Les sociétés de secours mutuels.*

Les sociétés de secours mutuels, avons-nous remarqué, se sont préoccupées de très bonne heure d'assurer à leurs sociétaires âgés des pensions de retraite. Dès la Révolution française, alors même que le décret du 4 juin 1791 interdisait aux travailleurs de s'associer pour la défense de leurs intérêts communs, ce mouvement se manifestait. Il prenait, sous le gouvernement de Juillet, une telle extension et donnait naissance à de tels abus que le législateur, par la loi du 15 juillet 1850, devait intervenir.

Le décret de 1852, qui autorisait la création à la Caisse des retraites pour la vieillesse d'un livret individuel pour chacun des membres actifs d'une mutualité, le décret de 1856, qui instituait le fonds commun de retraite, venaient, quelques années après, apporter en cette matière une réglementation très étroite. Enfin, la loi du 1^{er} avril 1898, loi actuellement en vigueur, modifiait dans un sens plus libéral les prescriptions antérieures.

C'est de cette loi que nous aurons plus spécialement à parler.

Les sociétés de secours mutuels, en ce qui touche la retraite, peuvent être rangées en deux catégories principales : les sociétés libres et les sociétés approuvées. Les premières

organisent comme elles l'entendent l'assurance contre la vieillesse, elles servent directement à leurs adhérents des pensions sur les fonds disponibles ou bien elles ont recours à la Caisse nationale des retraites en effectuant, au nom de chacun de leurs membres, des versements. Les secondes, de beaucoup les plus nombreuses et les plus répandues, n'ont le choix, en ce qui concerne la retraite, qu'entre deux systèmes : le livret individuel et le fonds commun.

Signalons cependant une troisième catégorie, celle des sociétés reconnues d'utilité publique. Mais ces sociétés, d'une part, se trouvent placées dans une situation à peu près identique à celle des sociétés approuvées et étant, d'autre part, en nombre fort restreint, ne nous retiendront pas. C'est donc des sociétés approuvées que nous aurons principalement à nous occuper.

La loi du 1^{er} avril a formellement reconnu aux sociétés de secours mutuels le droit de constituer des retraites à leurs adhérents. « Les sociétés de secours mutuels, dit l'article 1^{er} » de cette loi, sont des associations de prévoyance qui se » proposent un ou plusieurs des buts suivants : assurer à » leurs membres participants et à leur famille des secours en » cas de maladie, blessure ou infirmité; leur constituer des » pensions de retraite... » Ces pensions peuvent, aux termes de la nouvelle loi, être constituées « soit sur le fonds com- » mun, soit sur le livret individuel qui appartient en toute » propriété à son titulaire ».

Que faut-il entendre par fonds commun? Le décret du 26 mars 1856, avons-nous déjà dit, autorisait les sociétés de secours mutuels à déposer, chaque année, à la Caisse des dépôts et consignations, sous le nom de « fonds commun de retraite », les sommes qu'elles voulaient consacrer aux retraites de leurs sociétaires. Ce fonds, qui s'augmentait de dons et

legs ainsi que des subventions toujours croissantes de l'Etat, appartenait en commun à tous les membres présents et futurs de la société. Il était inaliénable et produisait un intérêt de 4 1/2 p. 100. Pour avoir droit à la retraite, il fallait être âgé de plus de 50 ans et compter, au moins, dix années de sociétariat. L'Assemblée générale désignait, sauf l'approbation ultérieure de la Commission supérieure d'encouragement et de surveillance des sociétés de secours mutuels, quelles personnes devaient bénéficier de la retraite. Une fois cette approbation donnée et la quotité fixée, les fonds nécessaires à la constitution de la pension étaient retirés de la Caisse des dépôts et consignations et versés à la Caisse nationale des retraites qui devaient en assurer le service. A la mort des bénéficiaires, le capital faisait retour à la société pour être affecté à d'autres membres remplissant les mêmes conditions.

Malheureusement ce système était entaché d'un grave défaut. Il sacrifiait, en effet, les droits du sociétaire qui cotisait pour s'assurer une retraite, à l'intérêt des sociétaires futurs. Ce sociétaire ne pouvait tirer le meilleur parti possible du fruit de ses épargnes, obtenir, par exemple, une pension plus élevée en aliénant le capital ou assurer le sort des siens en le réservant à son profit, puisque ce capital était réservé au profit de la société. Au contraire, une fois la retraite payée, le capital s'engouffrait dans la caisse sociale au profit des bénéficiaires à venir.

Néanmoins, en dépit des critiques dont il a été l'objet, le système du fonds commun n'a cessé de fonctionner dans notre pays. La loi du 1^{er} avril 1898, avons-nous remarqué, l'a d'ailleurs maintenu dans son article 22. Les raisons qui expliquent cette faveur tiennent essentiellement à la nature humaine. Si thésauriser est une joie, voir thésauriser est déjà un plaisir. « Dans les sociétés à fonds commun, dit

» M. Cayrel ⁽¹⁾, chaque sociétaire goûte un plaisir que ses
» facultés d'épargne individuelle ne lui procurent pas, celui
» de voir grossir l'épargne collective protégée par l'inaliénabilité même du fonds commun. Peu lui importe de savoir
» quels seront ses droits, quelle sera sa part personnelle
» dans ce trésor qui grossit. Il grossit, donc la société est
» prospère » ! Il faut dire, en outre, que le système du fonds commun est parfaitement conforme aux principes mutualistes. On y voit bien l'aide mutuelle, l'œuvre collective qui doit réunir tous les membres d'une même mutualité.

Aussi la loi de 1898 l'a-t-elle conservé.

Actuellement, les retraites constituées sur le fonds commun peuvent l'être de deux façons : ou bien, comme avant 1898, les retraites ne sont pas garanties, le sociétaire n'est que candidat à la pension, ou bien les retraites sont garanties, la société prend alors l'engagement de servir sur le fonds commun, au sociétaire remplissant les conditions statutaires, des rentes d'une quotité déterminée. Pour constituer de pareilles retraites, il faut évidemment avoir recours à des cotisations spéciales. Ces cotisations sont versées au fonds commun et les retraites qu'elles servent à constituer doivent l'être à capital réservé au profit de la société. Les pensions sont servies soit directement par la société à l'aide des intérêts de ce fonds que la société peut parfaitement retirer, soit par l'intermédiaire de la Caisse nationale des retraites. C'est là une innovation véritable, car, avant la loi de 1898, la gestion du fonds de retraites était exclusivement confiée à la Caisse des dépôts et consignations et les sociétés n'étaient admises à effectuer aucun prélèvement même sur les intérêts disponibles.

(1) *Avenir de la mutualité*, 30 mars 1907.

Les sociétés qui constituent ainsi des retraites garanties sont tenues de produire, tous les cinq ans au moins, la situation de leurs engagements éventuels ou liquides et de leurs ressources correspondantes.

Mais, a-t-on fait remarquer, la grande majorité des sociétés de secours mutuels ne comprenant pas le nombre de membres nécessaire pour que la retraite par le fonds commun puisse être garantie, il a été impossible à la plus grande partie de la mutualité française de constituer des pensions de retraite par le système du fonds commun.

D'autre part, le récent projet de loi sur les retraites ouvrières, constitue les pensions de retraite à capital aliéné, il sera donc impossible aux sociétés de secours mutuels de faire le service de la loi future, puisqu'elles ne peuvent constituer leurs pensions de retraites qu'à capital réservé. Aussi s'élève-t-on avec force dans tous les milieux mutualistes contre le fonds commun inaliénable et s'accorde-t-on à reconnaître le mode de retraite par le livret individuel de la Caisse nationale de retraite comme bien préférable.

Nous avons vu, en effet, que l'article 22 de la loi de 1898 permet aux sociétés de secours mutuels de servir également des retraites au moyen du livret individuel.

Cette institution du livret individuel présente de nombreux avantages. Elle offre notamment aux adhérents une garantie sérieuse à l'égard des pensions espérées. Chacun peut, en effet, en se basant sur les barèmes établis et les versements opérés, calculer à l'avance la pension qu'il devra toucher à l'âge indiqué. Le versement porté sur le livret et continué pendant tant d'années confie au titulaire un droit personnel et exclusif à la retraite qui lui a été promise.

Le livret individuel peut être pris soit à la Caisse nationale des retraites, soit à la caisse autonome que les sociétés ou

unions de sociétés pourront constituer. Il donne à chacun des participants ce qui lui revient en tenant compte des versements qu'il a faits, de son âge d'admission et des chances de survie qu'il offre. C'est, en somme, « la copie du compte individuel de chaque sociétaire ».

Ce compte est formé de plusieurs éléments — d'abord de la cotisation spéciale que le sociétaire a lui-même acquittée ou de la portion de la cotisation unique prélevée en vue de ce service — ensuite de tout ou partie des arrérages annuels du fonds commun inaliénable, s'il en existe un, enfin des autres ressources dont les statuts autorisent l'emploi en capital au profit des livrets individuels. Les versements opérés par le sociétaire le peuvent être à capital aliéné ou réservé. Quant aux versements opérés par la société sur le livret individuel, ils suivent la combinaison adoptée dans les statuts.

Enfin, l'article 25 dispose qu' « en dehors des retraites »
» garanties ou non garanties, constituées soit à l'aide du
» fonds commun, soit au moyen du livret individuel, les
» sociétés peuvent accorder à leurs membres des allocations
» non pas viagères mais annuelles, prises sur le montant disponible. Les titulaires sont désignés par elles parmi les
» membres âgés de plus de 50 ans et ayant acquitté la cotisation spéciale au moins pendant quinze ans... Une indemnité pécuniaire fixée également chaque année en assemblée
» générale et prélevée sur les fonds de réserve peut être
» allouée aux membres participants devenus infirmes ou
» incurables avant l'âge fixé par les statuts pour être admissible à la pension viagère de retraite ».

Le régime de la loi de 1898 se caractérise, en dernier lieu, par les subventions de l'Etat. Devant la modicité des ressources alimentant les fonds des retraites mutualistes, le gouver-

nement décrétait, en 1894, que les pensions de retraite liquidées par les sociétés de secours mutuels et ne dépassant pas 360 francs, seraient majorées à l'aide de crédits spéciaux votés annuellement par le Parlement. Ces crédits, primitivement de 400.000 francs, atteignaient 1.250.000 francs en 1907 et 1.275.000 francs en 1908 ⁽¹⁾.

Toutefois, l'intervention de l'Etat, en cette matière, remonte à une date bien antérieure. Dès 1852, en effet, l'Etat consacrait au service des pensions une dotation de 10 millions, prise sur la vente des biens de la famille d'Orléans. En 1881, on inscrivait au budget un crédit de 160.000 francs devant s'ajouter au revenu de la dotation. Depuis lors, ce crédit n'a cessé de croître. Il atteignait, de 1895 à 1900, le chiffre de 810.000 francs et, en 1903, celui de 1.150.000 francs; en 1907, 2.600.000 francs et, dans la loi de finances de 1908, 2.725.000 francs ⁽²⁾. Des prélèvements étaient également opérés sur les fonds abandonnés des Caisses d'épargne, de même que des sommes étaient allouées par les conseils généraux et municipaux.

Actuellement la répartition de ces subventions doit s'effectuer d'après un barème dressé par le ministre de l'intérieur. Toutefois la subvention ne peut dépasser le chiffre du versement. Si le nombre des membres participants est égal ou inférieur à 1.000, la subvention peut être égale au nombre des membres participants multiplié par trois, sans pouvoir cependant, en aucun cas, dépasser 10.000 francs.

Il faut remarquer que cette subvention s'applique à la constitution des retraites par fonds commun ou par livret individuel.

⁽¹⁾ *J. off.*, 31 déc. 1907, p. 8854.

⁽²⁾ *J. off.*, 31 déc. 1907, p. 8854.

Enfin le taux de faveur de 4 1/2 p. 100 que servaient la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse nationale des retraites n'a pas été maintenu par la loi de 1898. Les fonds des sociétés de secours mutuels ne reçoivent plus que l'intérêt fixé chaque année pour la Caisse nationale des retraites. Toutefois, la différence entre ces deux taux est versée à titre de bonification au moyen d'un crédit ouvert chaque année au budget du ministère de l'intérieur.

Signalons avec l'article 28 que « les sociétés de secours » mutuels qui accordent à leurs membres ou à quelques-uns » seulement des indemnités moyennes ou supérieures à » 5 francs par jour, des allocations annuelles ou des pensions » supérieures à 360 francs et des capitaux en cas de vie ou » de décès supérieurs à 3.000 francs ne participent pas aux » subventions de l'Etat et ne bénéficient ni du taux spécial » d'intérêt... ».

Telle est la loi de 1898 que l'on s'accorde à reconnaître comme « la véritable charte de la mutualité ». Cette loi a mis à profit les enseignements de l'expérience, elle a tenu compte des vœux formulés par les représentants les plus autorisés des sociétés de secours mutuels, elle a surtout substitué, à l'arbitraire de la législation antérieure, le régime de la liberté. Ces modifications ont-elles été couronnées de succès ? Peut-on voir dans la société de secours mutuels, ainsi améliorée, « l'instrument préféré, parce que préférable de la retraite ouvrière » ? Nous ne le croyons pas.

Sans doute, la loi de 1898 a été le point de départ, pour la mutualité, d'une ère très prospère. Alors qu'il n'existait en 1897 que 11.323 sociétés de secours mutuels comptant 1.804.592 membres participants, en 1907 l'effectif mutualiste atteignait 3 millions et demi d'adhérents répartis en 19.000 sociétés. En ce qui concerne la retraite, le nombre des béné-

ficiaires de pensions s'élevait en 1907 à 100.000 et le montant des secours répartis se chiffrait par 12 millions ⁽¹⁾.

Il faut donc le reconnaître, les progrès de la mutualité en général sont indéniables. Sont-ils suffisants au point de vue spécial qui nous occupe? Il nous semble difficile de l'admettre.

En effet une somme de 12 millions à répartir entre 100.000 bénéficiaires ne peut donner à chacun d'eux qu'une pension moyenne de 120 francs. Or, 120 francs, est-ce une somme suffisante pour assurer au travailleur le pain de ses vieux jours? D'ailleurs il faut remarquer, avec M. Deschanel ⁽²⁾, « qu'une semblable moyenne n'est obtenue que grâce à un » petit nombre de pensions relativement élevées dont les titulaires sont surtout des membres de professions libérales, » d'anciens fonctionnaires ou des employés, rarement des » ouvriers ». Et M. Deschanel prétendait que « si l'on pouvait faire le décompte, parmi les retraites mutualistes, des » pensions ouvrières proprement dites, il est vraisemblable » que leur moyenne n'atteindrait pas 50 francs ».

Et c'est pourquoi les mutualistes n'ont cessé de réclamer de l'Etat des subventions plus fortes. Au deuxième Congrès de la mutualité tenu à Paris en juin 1905, M. Vermont demandait le taux de 5 p. 100 pour les pensions et la majoration de 25 p. 100 sur les pensions des mutualistes, quand ces pensions ne dépasseraient pas 360 francs.

D'autre part, si l'on estime que la classe ouvrière compte à l'heure actuelle douze millions environ de travailleurs et si l'on rapproche ce chiffre de celui des adhérents des sociétés de secours mutuels, l'on est bien obligé de reconnaître que la proportion est véritablement faible. D'autant plus que

(1) Rapport Louis Puech, 1907. Annexe, Chambre, n. 1241, p. 6.

(2) *J. off.*, 6 juillet 1905, *Déb. parl.*, p. 2733.

parmi les trois millions de personnes affiliées à ces sociétés, l'on comprend les enfants, les petits patrons, l'on comprend aussi les membres honoraires dont l'utilité est sans doute fort grande mais que l'on ne saurait cependant mettre sur le même rang que les ouvriers.

Le nombre des mutualistes s'accroîtrait-il davantage, il n'est pas téméraire d'affirmer que la mutualité ne puisse jamais englober tous les salariés, car certaines professions, nullement sédentaires, seront toujours dans l'impossibilité absolue de s'affilier, car les questions de personnes, surtout dans les petites villes, détourneront de ces sociétés de nombreux ouvriers, car l'esprit individualiste et particulariste de notre race s'opposera sans cesse à l'idée d'association mutuelle. En Angleterre, il y a des sociétés qui possèdent jusqu'à un million de membres. Nous croyons, au contraire, avoir atteint le maximum quand nous comptons 112.000 membres dans une société de transports. Et l'on a vu des mutualités compter 188 membres, 30 membres ! Alors que, d'après les calculs des actuaire, pour qu'un groupement de ce genre puisse assurer un service de retraites, il lui faut au moins 2.000 membres.

Notre conclusion sera donc la suivante. Les sociétés de secours mutuels dont l'action est si féconde en matière d'assurance contre la maladie, contre le chômage, ne sauraient assumer la charge de résoudre le problème des retraites ouvrières.

Et les mutualistes eux-mêmes l'ont compris. M. Guist'hau, rapporteur de la question au récent congrès de Nice, s'exprimait ainsi : « La commission a surtout entendu modifier » l'organisation actuelle de nos retraites, qui, de l'aveu de » tous, est, au premier chef, défectueuse ».

M. Mabillean, dans son rapport au IX^e Congrès national de

la mutualité, était encore plus affirmatif. « Sommes-nous » aujourd'hui en état d'entreprendre, pour les moyens professionnels de la mutualité, le grand service national que nous ne » voudrions pas voir tomber aux mains d'une administration » d'Etat ? Sommes-nous aujourd'hui en état de réaliser l'assurance » rance contre la vieillesse au sein des sociétés qui réclament » le droit de s'en servir ? La plus simple probité nous oblige » à répondre négativement à ces deux questions » (1).

Aussi les mutualistes ont-ils voulu innover. Sans méconnaître les nombreuses améliorations apportées par la loi de 1898, ils ont rejeté tout ce que l'expérience de quelques années a définitivement condamné. Ils demandent donc : que la retraite mutualiste soit garantie et qu'il y soit pourvu, soit au moyen d'une cotisation spéciale annuelle ou mensuelle uniforme, soit par une cotisation proportionnelle à l'âge du sociétaire (2). Que les retraites soient constituées à capital aliéné et comme correctif pour la protection de la famille, qu'une assurance au décès soit prévue ou tout au moins une contre-assurance des cotisations versées — que le système du fonds commun inaliénable ne soit pas maintenu et qu'au contraire il soit fait deux parts : l'une aliénable, l'autre inaliénable.

Grâce à ces réformes apportées à la loi de 1898, les mutualistes espèrent venir en aide à l'Etat dans la lourde tâche qu'il

(1) *Musée social*, avril 1907, p. 130.

(2) M. Lourties, rapporteur du Sénat en 1898, préconisait également ce système. Mais, ainsi que le faisait remarquer un auteur, ce qui importe en cette matière, ce n'est pas tant la spécialisation que le nombre des cotisations. Or, dans les sociétés de secours mutuels, les cotisations manquent. Pourquoi manquent-elles ? Sans doute, parce que l'ouvrier est naturellement imprévoyant, mais aussi et surtout parce que le taux de l'assurance est trop élevé pour les petites bourses. Et il est trop élevé pour les petites bourses parce qu'il faut suppléer au nombre des cotisations par leur importance. *Association catholique*, 1906, avril, p. 338.

s'est imposée de garantir la sécurité de la vieillesse. Ils estiment, en effet, « que l'heure n'est pas aux discussions stériles » et que le moment est venu d'agir ». Ils jugent parfaitement inutile de critiquer ou d'approuver tel ou tel projet du Gouvernement. « La conscience que nous avons de notre force, » disent-ils, ne nous permet pas de la laisser dégénérer en » fatuité pour aller jusqu'à régenter ou consacrer l'Etat sou- » verain » (1).

V. *Les caisses syndicales.*

Cette question de la retraite ouvrière a pris, dans la dernière moitié du siècle écoulé, une telle importance que la loi du 21 mars 1884, après avoir autorisé la constitution des syndicats professionnels, admit ces mêmes syndicats à se concerter afin de constituer pour leurs membres des caisses de secours mutuels ou des caisses de retraites. Nous dirons un mot de ces dernières.

Déjà certains groupements avaient, de tout temps, assuré un subside à leurs sociétaires devenus vieux. Les portefaix de Marseille, de Nantes servaient des pensions de retraite de 300 francs environ. Lorsque les syndicats professionnels furent légalement reconnus, il fut plus facile d'organiser des institutions de ce genre. Les syndicats professionnels peuvent, en effet, recevoir des libéralités. Ce qui leur permet de se constituer des ressources que le seul chiffre des cotisations ne pourrait naturellement leur procurer.

Les caisses de retraites des syndicats professionnels sont de deux sortes. Il y a d'abord la caisse destinée aux membres du syndicat, constituée entre les membres et pour eux seuls. Il y a ensuite la caisse qui se recrute en dehors du syndicat

(1) *Avenir de la mutualité*, 4 mai 1907.

Ces caisses ne sont pas tenues d'agir avec le seul concours de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse; elles ont aussi le droit de servir elles-mêmes des pensions. Il est, d'ailleurs, admis qu'un syndicat puisse subventionner une caisse ayant des ressources propres, par exemple, par une cotisation spéciale prélevée sur le fonds social.

Les syndicats peuvent, d'après la loi de 1884, se fédérer; il est possible de former des caisses régionales ou nationales dont l'importance peut être considérable au point de vue de l'assurance contre la vieillesse. Et l'on s'est même demandé si, grâce à l'étonnante extension des syndicats, le problème de la retraite ouvrière ne trouvait pas là une excellente solution.

Malheureusement, jusqu'à ce jour, ni les syndicats ouvriers, ni les syndicats patronaux ne se sont guère occupés de ces questions. Les raisons en sont nombreuses. Elles tiennent d'abord à ce fait que, malgré les progrès réalisés, les syndicats ne groupent encore qu'un petit nombre de travailleurs. Or, il est bien évident qu'une caisse de retraite doit, pour réussir, s'adresser à un grand nombre d'adhérents. Il faut, d'ailleurs, noter que les syndicats, dans le même métier ou dans des métiers différents, sont forcément inégaux; dès lors bien peu se trouvent en mesure de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

A la vérité, les syndicats français se sont occupés davantage du chômage, du placement, de la coopération et surtout de l'enseignement professionnel que de la retraite. En 1892, on comptait 71 caisses de chômage contre 43 de retraites. L'année suivante, si les caisses de chômage n'étaient plus que 67, les caisses de retraites n'étaient plus que 38. En 1901, les institutions d'enseignement professionnel atteignaient le chiffre de 1251, celles de chômage celui de 553 et celles de retraites

celui de 70. En 1903, ces chiffres passaient à 1819, 612 et 96⁽¹⁾.

Ces résultats sont-ils suffisants? Il semble difficile de le prétendre. L'initiative privée, dont nous avons, au cours de cet exposé, constaté l'insuffisance, se trouve là encore en défaut. La nécessité s'impose donc de rechercher par ailleurs cette même solution.

Il faut, dans cette revue des institutions de prévoyance actuellement existantes, signaler une institution qui se réclame d'ailleurs de la mutualité et dont l'importance est assez considérable. Nous voulons parler de la Société des Prévoyants de l'avenir.

VI. *Les Prévoyants de l'avenir.*

Cette société, fondée à Paris en 1880, « dans un but essentiellement humanitaire », sur des procédés purement empiriques, a eu néanmoins une étonnante fortune. Ses fondateurs, en effet, n'ont pas voulu adopter les statuts-modèles des sociétés de secours mutuels ni solliciter l'approbation en vertu du décret du 26 mars 1852; ils ont simplement demandé et obtenu l'autorisation du préfet de police et celle du ministre de l'intérieur. Toute l'économie de l'institution reposait sur les articles suivants : « Tous les sociétaires ayant vingt » ans de présence effective dans la société auront droit au » partage intégral des intérêts de l'avoir social pendant l'année née écoulée ».

Or, que s'est-il produit? Au 1^{er} janvier 1901, il ne restait plus, des 754 sociétaires vivants au 31 décembre 1881, que 300 sociétaires. A cette même date, le chiffre des intérêts atteignant la somme énorme de 1.040.000 francs, chacun de ces 300 sociétaires touchait une rente de 3.333 francs, pour

(¹) Lefort, *op. cit.*, II, p. 48).

un capital versé de 240 francs. L'année suivante, le nombre des membres ayant considérablement augmenté, la part de chacun devait diminuer. Et c'est ainsi que les premiers arrivés étaient favorisés d'une façon exagérée.

Un arrêté ministériel retira donc aux Prévoyants de l'Avenir les autorisations administratives et leur impartit un délai de six mois pour reviser leurs statuts. A la suite d'un désaccord dans la société, le législateur est intervenu par la loi du 3 février 1902 et a rattaché l'institution à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901. « Il est interdit de donner, au cours des » dix premières années de partage, aucune part annuelle » supérieure à une fois et demie le capital versé au jour de » la première répartition ». Ce capital étant pour les prévoyants de 240 francs, aucun sociétaire ne pourra, pendant dix ans, toucher plus de 360 francs.

L'on a mené grand bruit autour de cette institution qui, au 31 décembre 1903 comptait 347.951 sociétaires et possédait un capital de 44.699.117 francs, et l'on a affirmé qu'elle pourrait verser, pendant de longues années, cette retraite de 360 francs. Mais, a-t-on fait remarquer, il faudrait pour cela que le capital versé, soit 240 francs, devint quinze fois plus fort par les bénéfices de mortalité, de déchéance et d'abandon, alors que les assureurs estiment que ces bénéfices ne feront que doubler tout au plus.

Il faut, en outre, considérer qu'une semblable institution, tout en acceptant les ouvriers, ne s'adresse presque exclusivement qu'aux employés de commerce et petits rentiers.

Enfin, pour qu'une organisation de ce genre pût fonctionner, il faudrait que les cotisations versées fussent beaucoup plus fortes; or, ceux à qui de semblables institutions s'adressent ne sont pas en mesure de supporter de pareils sacrifices.

Là encore, nous ne pouvons donc trouver la solution satis-

faisante du problème des retraites ouvrières. Mais, nous fait-on remarquer, sans recourir à tous ces systèmes très compliqués ne vaudrait-il pas mieux, pour l'ouvrier, de contracter tout simplement une assurance sur la vie, ainsi que cela se produit fréquemment en Angleterre et aux Etats-Unis?

De prime abord, cette idée est, en effet séduisante. Mais il suffit de remarquer combien cette forme de prévoyance est peu répandue, même dans les classes moyennes. Or, dans la classe des travailleurs, l'on peut dire que l'échec serait certain. Car un contrat d'assurance coûte fort cher. Et M. Imbert, dans son ouvrage sur « Les retraites des travailleurs », calculait que, même dans les conditions particulièrement avantageuses, l'ouvrier qui voudrait assurer 10.000 francs aux siens, devrait verser, à partir de 25 ans, la somme exorbitante de 194 fr. 50.

En définitive, disons-nous avec M. de Contenson ⁽¹⁾, si d'un million de comptes existant à la Caisse nationale des retraites, nous retranchons ceux afférents à 300.000 enfants, orphelins, femmes et petits rentiers; si, d'autre part, nous faisons entrer en ligne de compte les 350.000 Prévoyants de l'avenir, les mutualistes, les ouvriers affiliés aux caisses patronales et syndicales, nous constatons que sur 10 à 12 millions de travailleurs, il y en a jusqu'à présent bien peu qui bénéficieraient de pensions de retraites.

Devant des résultats aussi faibles, nous comprenons que la commission d'assurance et prévoyance sociales, chargée d'édifier un projet sur les retraites ouvrières, n'ait pas voulu s'arrêter à l'une de ces formes de l'initiative privée. Et le mot si souvent cité de M. Raoul Jay, vient tout naturellement à notre esprit. « L'assurance ouvrière contre la vieillesse sera » obligatoire ou ne sera pas ».

(1) *Syndicats, mutualités, retraites*, p. 270.

CHAPITRE II

DES INSTITUTIONS ACTUELLES DE PRÉVOYANCE A. L'ÉTRANGER

Nous aurons fréquemment, au cours de cette étude, l'occasion de parler des différentes législations étrangères en matière de retraite, notamment de la législation belge et de la législation allemande.

Il nous semble donc indispensable, pour la bonne intelligence des rapprochements à suivre, de donner, dans le présent chapitre, maintenant que les institutions françaises de prévoyance sont de nous connues, un aperçu rapide de ces mêmes institutions à l'étranger.

La question des retraites s'est, en effet, posée dans presque tous les pays, aussi bien en Allemagne qu'en Nouvelle-Zélande, en Angleterre comme aux Etats-Unis. Chaque peuple a naturellement donné à ce problème la solution la plus conforme à son tempérament, à ses coutumes; mais, en définitive, toutes ces législations peuvent se ramener à l'un ou l'autre de ces deux régimes: initiative individuelle, intervention de l'Etat. Le premier de ces régimes laisse à l'individu toute liberté d'assurer ou de ne pas assurer son avenir. Le second, au contraire, par l'entremise de l'Etat, lui impose des mesures de prévoyance obligatoire.

I. *Allemagne.*

Voyons d'abord les retraites ouvrières en Allemagne. Nous ne nous arrêterons pas aux précédents législatifs, car il est bien évident que la loi d'assurance allemande n'a pas été « un acte subit d'autorité brutale », mais qu'elle a été amenée par un ensemble de faits et d'idées morales ou politiques. Nous ne nous attarderons pas non plus à l'examen du mouvement des idées et des doctrines économiques dans ce pays, mais nous aborderons de suite l'économie générale de la loi du 13 juillet 1899.

Le 22 novembre 1888, Guillaume II déposait sur les bureaux du Reichstag un projet de loi sur l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Ce projet entraît en discussion le 6 décembre de la même année. Mais, au bout de trois jours, devant la confusion générale, le projet était renvoyé devant une commission spéciale qui le modifiait considérablement. La discussion était reprise le 20 mars 1889 jusqu'au 24 mai 1889, époque où la loi était votée par 185 voix contre 165. Promulguée le 22 juin 1889, elle entraît en vigueur le 1^{er} janvier 1891.

Cependant, l'expérience révélait bientôt dans cette loi de nombreuses imperfections. En février 1897, le gouvernement soumettait donc au Reichstag un nouveau projet, projet qui ne put aboutir dans la session. Repris après les élections de 1898, il était voté à l'unanimité moins une voix le 15 juin 1899 et devenait la loi du 13 juillet 1899, actuellement en vigueur.

« Sous l'empire de cette législation, dit M. Lefort ⁽¹⁾, » toute personne occupée moyennant salaire ou traitement

(1) Lefort, *op. cit.*, I, p. 71.

» comme ouvrier, aide, compagnon, apprenti, domestique et
» généralement tout travailleur autre que les agents de l'Etat,
» est tenu, depuis seize ans jusqu'à soixante-dix ans, de s'as-
» surer à des établissements régionaux dirigés par des fonc-
» tionnaires et avec l'appui d'un comité recruté par égale
» portion parmi les patrons et parmi les assurés ».

Il résulte, dès lors, d'une façon évidente, que la pensée du législateur allemand dans l'établissement de l'assurance, invalidité ou vieillesse a été d'en faire bénéficier tout Allemand producteur. Nous lisons, en effet, dans les commentaires juridiques de M. Paul Laband ⁽¹⁾ : « Celui qui a droit à la
» pension doit avoir, jusqu'à ce qu'il soit invalide ou trop
» vieux, occupé régulièrement, sans interruption de trop lon-
» gue durée, une position qui l'ait assujetti à l'assurance ou
» lui a donné le droit de s'assurer lui-même ; en d'autres
» termes, il doit avoir participé au travail et à la production
» de son pays dans le domaine économique... »

Toutefois, il faut remarquer que ce qui a surtout préoccupé le législateur allemand, c'est l'invalidité et non pas la vieillesse. La vieillesse est considérée comme une présomption d'invalidité et c'est à titre d'invalides que sont pensionnés les ouvriers âgés de plus de 70 ans.

La pension d'invalidité est accordée, quel que soit son âge, à tout travailleur qui, ayant acquitté pendant 200 semaines les cotisations prescrites ne se trouve plus en état de gagner le tiers de son salaire normal quotidien.

La pension de vieillesse n'est qu'un succédané de la précédente. Elle est surtout organisée en vue d'augmenter les ressources du vieillard encore valide à 70 ans, mais dont les forces vont décroître ainsi que l'aptitude au travail diminuer.

(1) Cité par M. A. Besse, *Retraites ouvrières, retraites nationales*, p. 117.

Elle est accordée à l'ouvrier qui, à 70 ans, a cotisé pendant au moins 1.200 semaines, y compris les années de service militaire et les périodes de maladie ne dépassant pas un an.

Le fonds de retraites pour la vieillesse est constitué par des versements de l'ouvrier, du patron et de l'Etat. L'Etat verse annuellement une pension invariable de 50 marks, soit 62 fr. 50. Il prend de plus à sa charge les cotisations de l'ouvrier pendant les périodes du service militaire. Le patron participe pour une somme égale à la cotisation ouvrière. Enfin, l'ouvrier verse une contribution variable d'après l'importance de son salaire. Il peut toutefois demander que son assurance corresponde à une classe de salaires plus élevée que celle qui régulièrement lui devrait être appliquée, mais sans pouvoir, à l'inverse, s'assurer pour une classe de salaires inférieure à sa classe véritable.

La loi de 1889 a fixé à cinq le nombre des classes de salaires. La première va jusqu'à 350 marks (437 fr. 50) de gain annuel ; la deuxième va jusqu'à 550 marks (687 fr. 50) ; la troisième jusqu'à 850 marks (1.062 fr. 50) ; la quatrième jusqu'à 1.150 marks (1.437 fr. 50) ; la cinquième commence avec un salaire de plus de 1.150 marks. A chaque classe correspond une cotisation différente. Pour la première classe, elle est de 14 pfennings (0 fr. 17) par semaine ; pour la deuxième elle est de 20 pfennings (0 fr. 25) ; pour la troisième, 24 pfennings (0 fr. 30) ; pour la quatrième, de 30 pfennings (0 fr. 37) ; pour la cinquième, de 36 pfennings (0 fr. 45).

En additionnant ces versements des ouvriers, des patrons et de l'Etat on arrive, suivant la classe à laquelle appartient l'ouvrier, à des pensions de 138 francs ; 175 fr. 50 ; 213 francs ; 250 fr. 50 ; 288 francs.

La pension d'invalidité est constituée, d'abord de la rente fixe de 50 marks accordée par l'Etat, puis de la somme fon-

damentale de 60, 70, 80, 90 et 100 marks suivant la classe de l'assuré. Enfin d'une autre somme correspondante au nombre des cotisations hebdomadaires effectuées. La pension minimum obtenue est, suivant la classe, de 145 fr. 50 ; 158 francs ; 168 francs ; 178 francs ; 187 fr. 50.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ce système d'assurance, la loi allemande a divisé le territoire de l'Empire en 31 caisses régionales, absolument autonomes, gérant leur affaire à leur guise, propriétaires des capitaux qu'elles perçoivent, administrées suivant les statuts adoptés par elles. Leur zone d'influence est délimitée conformément aux divisions administratives, communales ou politiques. D'autre part, l'Allemagne compte 9 caisses de retraites corporatives (mineurs, compagnies de chemins de fer) qui, étant en fonctionnement lors de la promulgation de la loi actuelle, ont été reconnues par l'autorité comme organes de l'assurance ouvrière.

Tous ces établissements émettent des timbres spéciaux, dans le genre des timbres-poste, et les vendent aux patrons. Chaque semaine, le patron, pour tout le personnel de sa maison, colle sur la carte-quittance de l'ouvrier le nombre de timbres d'assurance correspondant à sa cotisation propre et à la cotisation de l'ouvrier. Quand les cinquante-deux cases de la carte sont remplies, la carte est envoyée à la caisse d'assurance qui en délivre une nouvelle.

Le contrôle de ces opérations est fait par des inspecteurs qui, en cas de retard, infligent une amende pouvant s'élever à 600 francs en cas de récidive. Au-dessus de ce contrôle spécial, se trouve le contrôle général de la gestion confié à l'office impérial des assurances. Cet office joue vis-à-vis des organes de l'assurance le même rôle que le Conseil d'Etat vis-à-vis des autorités administratives. Ses attributions sont

à la fois administratives et judiciaires. Il surveille les caisses régionales, calcule les cotisations, répartit les pensions. Il publie enfin, dans le *Bulletin de l'Office impérial*, toutes les statistiques relatives aux assurances.

Que faut-il penser de cette législation? Le *Moniteur de l'Empire allemand* en faisait récemment connaître les résultats. L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse couvre actuellement, en Allemagne, près de 14 millions de travailleurs, 800.000 invalides et 170.000 vieillards touchent environ 150 millions de rentes, enfin le fonds de réserve dépasse 1.100 millions (1). Le placement des capitaux par les caisses régionales a, d'autre part, considérablement encouragé des œuvres sociales de première importance, telles que la construction de maisons ouvrières, la construction d'hôpitaux, sanatoria, écoles maternelles, etc. De plus, par l'organisation de ces caisses, il s'est produit entre les ouvriers et les patrons un rapprochement extrêmement fécond en heureux résultats.

Il est vrai que le système allemand cause de sérieuses inquiétudes. Le chiffre des pensions d'invalidité tend à augmenter de plus en plus, alors que celui des pensions de vieillesse tend à diminuer. Et l'on en vient même à penser que, dans soixante-dix ou quatre-vingts ans, il y aura en Allemagne, sur 100 assurés, 1 pensionné pour la vieillesse et 11 pour l'invalidité. Or, il y a là un grave danger financier, car sur les 151.000 pensionnaires existant en 1899, 38.000 avaient de 20 à 40 ans, 37.000 de 40 à 50 ans et 78.000 seulement de 50 à 60 ans. Il faut ajouter à cela les frais d'administration qui varient de 9 à 10 millions.

L'on a reproché, en second lieu, au système allemand, le

(1) *Questions pratiques*, 1906, p. 385.

chiffre par trop minime des pensions de retraite. En 1896, en effet, la moyenne était, pour les pensions d'invalidité, de 157 fr. 10; pour les pensions de vieillesse, de 169 fr. 78. En 1900, ces moyennes passaient à 177 fr. 50 et 182 fr. 50. Ainsi s'explique l'indifférence sinon l'hostilité que rencontre, dans certains milieux, la loi allemande actuelle. La carte-quittance est également critiquée comme étant un moyen d'investigation policière pour le patron chez qui veut entrer l'ouvrier. Enfin, par le fait même que l'invalidité est à la base de ce système, des abus ne peuvent pas manquer de se produire et l'Etat ne se trouve pas en mesure d'y remédier. « Nous serons obligés, disait M. Posadowsky, de donner à » l'assurance ses fondations propres, c'est-à-dire d'organiser » sous une direction professionnelle et spécialisée un système » d'agents inférieurs chargés d'appliquer la loi en première » instance dans des circonscriptions plus étendues, d'examiner » sur les points de fait toutes les demandes, de diriger la » perception des cotisations, de surveiller les pensionnés ».

Quoi qu'il en soit de toutes ces imperfections, le système allemand a donné de bons résultats, on ne saurait les méconnaître. D'ailleurs personne, dans ce pays, ne songe à revenir en arrière; tout au contraire, il est question d'étendre davantage le domaine de l'assurance sociale. C'est ainsi que l'on pense pouvoir bientôt donner, à la veuve et aux enfants de l'assuré, l'intégralité de la pension. Faut-il dire que, pour résoudre le difficile problème des retraites ouvrières, la France n'ait qu'à reproduire purement et simplement chez elle le système accepté en Allemagne? Nous ne le pensons pas. Il est possible que, dans une démocratie comme la nôtre, l'on repousse comme dérisoires des pensions qui atteignent en moyenne 50 centimes par jour. Dans un pays où les habitants sont faits à l'indépendance et supportent déjà mal les

exigences de l'Administration, il serait chanceux d'imposer une réglementation aussi étroite que « le caporalisme prussien ».

Cependant, la question des retraites est davantage une question de faits et d'expérience qu'une question de principe. Les quinze années de fonctionnement de la loi de 1889 peuvent apporter au législateur français de précieux enseignements. Il serait dangereux de n'en pas profiter.

II. *Danemark.*

Le Danemark a adopté, en matière de retraites, un système qui s'inspire davantage de l'assistance que de l'assurance.

Par la loi du 9 avril 1891, tout Danois âgé de soixante ans révolus et hors d'état de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille a droit à une pension alimentaire qui peut d'ailleurs être remplacée par une hospitalisation dans un asile. C'est la commune qui, en Danemark, est chargée de fournir ce secours. L'Etat, il est vrai, contribue pour moitié à ces dépenses, mais seulement jusqu'à concurrence d'une certaine somme. La commune accorde ou refuse la pension alimentaire, en fixe la quotité, car, remarquons-le, il ne s'agit pas ici, pour tout indigent, de l'exercice d'un droit et le législateur permet d'écarter du bénéfice de la loi les vagabonds ou mendiants, les personnes qui, par leur inconduite ou leur prodigalité, se sont mises elles-mêmes dans une situation malheureuse.

Pour obtenir la pension, il faut adresser une supplique à l'administration communale, celle-ci statue; ses décisions ne peuvent être attaquées en justice, mais la demande peut être portée devant l'administration supérieure, et, en cas de désaccord, devant le ministre de l'Intérieur.

La pension varie, suivant les besoins du solliciteur, entre 200 et 300 couronnes par an; elle peut être aussi accordée en nature. Le pensionné admis à l'hospitalisation ne peut toutefois être contraint d'accepter ce mode de secours. Il reçoit, dans ce cas, une pension équivalente aux frais de séjour dans l'asile.

En définitive, cette législation relève plutôt de l'assistance que de l'assurance. Elle a d'ailleurs considérablement diminué les frais d'assistance qui étaient entièrement à la charge des communes. Remarquons toutefois que l'on s'est refusé, en Danemark, à voir, dans la loi de 1891, une loi d'assistance, mais bien plutôt une loi d'assurance sociale. Aussi le titre de cette loi est-il : « Loi de pensions de retraite pour la vieillesse qui en est digne et ne ressortit pas à l'assistance publique »⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit, les dépenses occasionnées, en 1896, par la loi du 9 avril 1891, étaient les suivantes : les sommes distribuées en pensions atteignaient 5.407.925 francs; la population du Danemark étant, en 1896, d'environ 2.300.000 habitants, le nombre des pensionnés était de 1,68 p. 100 du chiffre de la population, soit 1 pensionné par 63 habitants⁽²⁾.

Cette législation a très heureusement amélioré, en Danemark, la situation des vieux travailleurs. En effet, depuis de longues années déjà, les institutions de retraite faisaient presque complètement défaut. Seules quelques associations mutuelles groupaient, contre la maladie, 8 p. 100 de la population totale. La vieillesse était totalement abandonnée et la plupart des ouvriers âgés ou infirmes devait recourir, pour vivre, aux secours de la paroisse.

Nous n'insisterons pas sur la législation norvégienne en matière de retraite, car, dans ce pays, la création par l'Etat

(1) *Réforme sociale*, 16 novembre 1906, p. 721.

(2) Réjou, *Des retraites ouvrières*, p. 97.

d'une caisse pour la vieillesse n'est encore qu'à l'état de projet.

III. *Suède.*

En Suède, au contraire, le mouvement en faveur de l'intervention de l'Etat a fait preuve d'une plus grande vitalité. Un projet élaboré en 1893 par une commission spéciale a été présenté, le 15 janvier 1895, au Parlement, sous le titre de : « Projet sur l'assurance d'une pension en cas d'incapacité de travail permanente ». Ce projet crée des caisses officielles auxquelles sont obligés de s'affilier tous les travailleurs âgés de 18 ans et dont le salaire est inférieur à 1.800 couronnes (2.300 fr.). Des cotisations sont imposées au patron et à l'ouvrier. Elles doivent être acquittées par l'apposition, sur le livret, de timbres délivrés par l'Etat. Les employeurs doivent veiller à l'accomplissement de cette formalité. L'Etat contribue également, et pour une grosse part, à l'alimentation du fonds des pensions, il est aussi tenu du service de la période transitoire et des frais d'administration. Le droit à la pension est ouvert après le versement de 260 cotisations hebdomadaires à tout assuré atteint d'incapacité permanente de travail résultant aussi bien de la vieillesse que d'une maladie ou d'un accident. L'incapacité permanente est présumée à l'âge de 70 ans.

Les chambres suédoises, sans repousser ce projet, ont demandé au gouvernement de remettre la question à l'étude. Mais, au début de l'année 1898, un projet de loi sur l'assurance contre la vieillesse a été déposé par le gouvernement, projet qui ne demande rien aux patrons mais qui met à la charge de l'Etat la moitié du montant des cotisations. Il est vrai que ce régime maintient la liberté de l'assurance et que, d'autre part, il ne doit s'appliquer qu'aux contre-maîtres,

surveillants et employés touchant moins de 1.800 couronnes par an.

IV. *La Nouvelle-Zélande.*

La Nouvelle-Zélande a, la première dans le monde, accordé à tous les vieillards une pension de retraite. Dès 1892, en effet, le problème des retraites ouvrières se posait dans ce pays. Mais, jusqu'en 1896, aucune mesure n'était prise. A cette époque, l'autorité législative décidait que l'ouvrier âgé d'au moins 60 ans, résidant depuis vingt ans dans la colonie et ne disposant pas de plus de 50 livres (1.200 fr.) de ressources annuelles pourrait temporairement demander une pension. Ce régime fut trouvé insuffisant.

La question se posa à nouveau lors des élections de 1897. Elle fut l'objet de discussions interminables qui aboutirent à la loi du 1^{er} novembre 1900, Old Age pensions act.

Cette loi prescrit que les pensions seront fournies par l'Etat sans que les bénéficiaires aient rien à verser. Ont droit à la retraite, toutes les personnes ayant 65 ans au moins et remplissant les conditions prescrites, c'est-à-dire : résider actuellement dans la colonie, y avoir résidé pendant 25 ans, être de bonne vie et mœurs, posséder un revenu inférieur à 52 liv. st. (1.300 fr.) ou un capital de moins de 270 liv. st. (6.750 fr.).

La pension atteint, dans cette législation, la somme de 450 francs, elle est payable chaque mois par douzième, mais elle ne peut être payée intégralement si le postulant possède un revenu personnel supérieur à 850 francs ou un capital de plus de 2.500 francs, car, dans ce cas, le montant de la pension se réduit en proportion du chiffre du revenu.

Les ressources nécessaires au fonctionnement de la loi sont prises sur le budget, et, jusqu'à présent, la charge ne semble

pas trop lourde. Il est vrai que le pays ne compte pas 800.000 habitants et que les revenus s'accroissent sans cesse. Dans le budget de 1901-1902, les retraites ne figuraient que pour 5 millions. A la vérité, ce chiffre va toujours en augmentant. Alors qu'en 1899 il n'était que de 3.200.000 francs, en 1903, il atteignait 5 millions. Les ressources de l'Etat seront-elles toujours suffisantes? Ne faudra-t-il pas recourir à de nombreux impôts? Autant de points que l'avenir solutionnera.

V. *Nouvelle-Galles.*

La Nouvelle-Galles du Sud possède également une législation de retraites. Toute personne méritante qui, durant la première partie de sa vie, a utilement servi la colonie comme contribuable et comme travailleur, reçoit d'elle une retraite à 65 ans. Le chiffre de la pension est habituellement de 650 francs, mais il peut être abaissé dans des conditions analogues à celles que nous avons déjà rencontrées en Nouvelle-Zélande. Les fonds sont procurés par le Trésor, sans rien demander aux intéressés; le contribuable est simplement imposé jusqu'à concurrence du montant nécessaire.

VI. *Victoria.*

A Victoria, la législation des retraites est beaucoup plus étroite. Elle considère en effet la retraite non pas comme la reconnaissance des sacrifices faits en vue des charges publiques ou du développement des ressources naturelles, mais comme une sorte de charité qui doit être réservée aux pauvres. Toutefois, elle distingue parmi ceux-ci les méritants qui seuls seront pensionnés et les indignes qui seront recueillis dans les dépôts.

En réalité, il s'agit plutôt d'une mesure d'assistance que

d'un système véritable de retraites. Les conditions à remplir sont à peu près les mêmes qu'en Nouvelle-Galles du Sud : 60 ans d'âge, dix ans de résidence. Le maximum de la pension est fixé à 10 shillings par semaine et à 15 pour deux pensionnaires mariés. Enfin des conditions particulières sont faites aux mineurs et aux ouvriers exerçant des professions dangereuses ou insalubres ⁽¹⁾.

Si, maintenant, nous revenons en Europe, nous trouvons, au nombre des pays admettant le principe de l'intervention de l'Etat en matière de retraites, l'Autriche.

VII. Autriche.

L'Autriche, il est vrai, ne possède pas, à l'heure actuelle, de loi sur les retraites ouvrières. Seuls les ouvriers mineurs ont des caisses alimentées par leurs cotisations propres et par celles des patrons. Mais, dès 1891, les députés réclamèrent l'organisation d'un système d'assurance contre la vieillesse, basé sur l'obligation et la participation de l'Etat. Mais jusqu'à ces dernières années, il ne fut rien fait. Un projet fut enfin élaboré en 1901, mais sans grand succès. Il mécontenta à la fois les défenseurs des ouvriers et les patrons. Aussi le gouvernement, en décembre 1901, a-t-il mis à l'étude un autre projet basé sur l'organisation allemande et répartissant, de même que la loi de 1899, les travailleurs en classes de salaires avec la triple coopération de l'ouvrier, du patron et de l'Etat.

A l'heure actuelle, par le projet de loi du 16 décembre 1906, l'Autriche vient de régler au regard de la retraite, la situation « des employés des services privés et de certains

⁽¹⁾ Mélin, *Législation ouvrière et sociale en Australie et Nouvelle-Zélande*, p. 167.

employés des services publics ». Aux termes de ce projet sont considérées comme employés, les personnes qui ne sont pas affectées principalement à des travaux manuels et qui touchent des salaires périodiques. Elles doivent, en outre, ne pas disposer de traitements supérieurs à 600 couronnes.

Le projet assure à ces personnes soit une rente d'invalidité soit, à 55 ans, une rente de vieillesse lorsqu'elles ont versé un certain nombre de cotisations. La veuve et les orphelins sont également compris dans ce projet.

L'organe officiel de l'assurance est constitué par une caisse centrale dont le siège est à Vienne mais qui doit avoir des succursales. Les employés et les patrons y seront représentés en nombre égal. L'Etat versera à cette caisse une contribution de 100.000 couronnes par an ⁽¹⁾.

VIII. *Belgique.*

Avec la Belgique, nous abordons l'étude des législations étrangères qui repoussent, en matière de retraite, l'intervention de l'Etat.

Aussi a-t-on souvent mis en parallèle le système belge et le système allemand. En effet, tandis que celui-ci impose au travailleur des versements obligatoires, celui-là subventionne seulement l'initiative individuelle. Le législateur belge fait appel à la volonté libre. C'est pourquoi, si l'on cherche dans ce pays, au moyen de subventions, à développer chez l'ouvrier l'esprit de prévoyance, on le laisse absolument libre de s'assurer ou de ne pas s'assurer. Et l'article 1^{er} de la loi du 10 mai 1900 le dit très clairement : « Des pensions annuelles d'encouragement en vue de la constitution de pensions de vieillesse sont accordées par l'Etat... » C'est, suivant l'ex-

(1) *Musée social*, mai 1907, p. 175.

pression consacrée, le système de la liberté subsidiée qui se place, comme régime intermédiaire, entre la liberté et l'obligation.

Nous ne nous appesantirons pas sur la loi du 8 mai 1850 dont le succès fut d'ailleurs médiocre, ni sur celle du 16 mars 1865 portant organisation, à côté de la Caisse des retraites, d'une caisse d'épargne. Et nous arriverons de suite à la loi du 10 mai 1900 actuellement en vigueur.

Déjà, en 1891, des subsides étaient accordés aux mutualités qui se chargeaient d'affilier leurs membres à la caisse des retraites créée en 1850, il n'y avait donc pas à instituer un régime nouveau mais simplement à développer les rouages existants en leur procurant assez d'avantages pour qu'ils eussent intérêt à propager l'idée de l'assurance ouvrière.

« Le régime belge, dit M. Lefort ⁽¹⁾, se caractérise par la » réunion des initiatives individuelle et locale et de la cen- » tralisation : les mutualités provoquent, groupent les efforts » particuliers ; la caisse unique placée sous la garantie de » l'Etat donne aux adhérents la certitude de la sécurité pour » l'emploi des fonds ». Sous ce régime, tout individu qui, réunissant certaines conditions que nous verrons plus loin, fait un versement à la Caisse générale des retraites, bénéficie de l'allocation de l'Etat. Pour chaque franc qu'il verse, l'Etat lui alloue, jusqu'à concurrence de 15 francs, une prime de 0 fr. 60. Mais si le déposant opère ses versements par l'intermédiaire d'une société de secours mutuels, celle-ci reçoit en outre une prime de 2 francs par livret et par an.

A côté de ces subventions de l'Etat, il faut également placer les allocations accordées par les provinces. En effet, toutes les Assemblées provinciales consacrent une partie de leurs

(1) Lefort, *op. cit.*, I, p. 125.

ressources à favoriser la prévoyance. L'assemblée du Hainaut double même, jusqu'à concurrence de 12 francs, le versement personnel du prévoyant.

Voyons maintenant quelles conditions sont requises pour être admis au bénéfice de la loi belge. Il faut, pour avoir droit aux avantages précédents : être Belge et résider en Belgique ou être citoyen d'un Etat qui accorde les mêmes faveurs aux Belges. Il faut, en outre, être assuré directement à la Caisse des retraites ou indirectement par l'intermédiaire d'une société de secours mutuels reconnue. Il faut enfin être âgé d'au moins 16 ans et se trouver dans une situation de fortune digne d'intérêt, c'est-à-dire payer moins de 30, 60, 70, 80 fr., de contributions suivant l'importance de la ville où l'on a son domicile. Toutefois, ces deux dernières conditions ne s'appliquent qu'aux affiliés directs à la Caisse des retraites, car l'individu entré dans une société de secours mutuels subira, de la part de cette société, une surveillance suffisamment étroite et vigilante pour que des abus ne puissent se produire.

L'entrée en jouissance de la pension est fixée dans la loi belge à l'âge de 65 ans. Mais l'invalidité reste régie par l'article 50 de la loi du 16 mars 1865, qui dit que toute personne possédant un livret de pension de retraite dont l'entrée en jouissance est fixée à un certain âge, peut, avant cet âge, demander la liquidation de sa rente en cas d'invalidité. Cependant, les invalides dont l'incapacité de travail provient d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur profession recevront le montant intégral de la rente, non réduite en proportion de l'âge auquel survient l'invalidité.

Les ressources nécessaires au fonctionnement de la loi sont fournies par un fonds spécial rattaché à la Caisse des dépôts

et consignations. Ce fonds est alimenté par une allocation annuelle de 12 millions inscrite pour la première fois au budget de 1901 ; en second lieu par des ressources exceptionnelles que pourra éventuellement solliciter le législateur, mais à charge de remboursement.

Enfin, la loi de 1900 établit un régime transitoire pour les ouvriers indigents âgés de plus de 65 ans et pour les travailleurs de plus de 55 ans au 1^{er} janvier 1901 lorsqu'ils auront atteint l'âge de 65 ans. Ces personnes toucheront une allocation de 65 francs. Ce sont les comités de patronage des habitations ouvrières et des institutions de prévoyance qui sont juges des situations individuelles.

Quel rôle a été dévolu dans cette législation aux sociétés de secours mutuels ? Les sociétés de secours mutuels appelées à concourir à l'organisation des retraites sont celles qui ont soumis leurs statuts à la formalité de la reconnaissance. Elles se constituent en sociétés d'affiliation à la Caisse générale des retraites. Dès leur constitution, l'Etat leur accorde un certain nombre d'avantages : exemption des droits d'enregistrement, de timbre et de greffe, une somme de 12 francs pour couvrir les frais de premier établissement. De plus, nous avons vu qu'un subside de 2 francs leur était alloué pour chaque livret sur lequel aura été versé, pendant l'année écoulée, une somme de 3 francs au moins.

Toutefois, les sociétés de secours mutuels belges n'ont aucune autonomie financière. Elles placent leurs fonds à la Caisse des retraites, mais elles ne les gèrent point. Elles recrutent des adhérents, recueillent les cotisations, mais sans distribuer de pensions. Ce sont, en définitive, de simples intermédiaires, des « rabatteurs », suivant l'expression de M. Salaun.

Tel est donc le régime belge. Rien n'a été négligé en Bel-

gique pour donner à ce régime une extension suffisante. Les brochures, les affiches, les conférences, ont été multipliées. Les patrons, les ouvriers, les ecclésiastiques se sont dépensés sans compter. Malgré cette admirable propagande, il faut reconnaître que les résultats n'ont pas été très satisfaisants. Il est certain que la loi de 1900 a augmenté considérablement le nombre des affiliés à la Caisse des retraites. En effet, le chiffre des livrets créés depuis cette date atteint 554.426. D'autre part, il a été effectué, en 1905, 2.122.080 versements, soit 12.685.100 francs. En 1906, 2.224.727 versements, pour une somme de 13.706.894 francs. Enfin, dans la seule année 1906, 86.151 livrets nouveaux étaient créés ⁽¹⁾.

Malheureusement, ces chiffres ne signifient pas grand'chose, car si les livrets augmentent en nombre, on constate que les versements diminuent. En effet, M. Millerand, s'appuyant sur un rapport de M. Varlez, député, avocat à la cour de Gand, montrait, au Congrès mutualiste de juin 1905, comment s'expliquait cette diminution. Chaque livret recevant du gouvernement belge une subvention de 2 francs, il s'est constitué dans chaque commune, sous le masque de sociétés de secours mutuels, des associations politiques employant leurs subventions à tout autre chose qu'à la mutualité ⁽²⁾.

Si, d'un autre côté, l'on considère que la population ouvrière de la Belgique s'élève à plus de 1.600.000 habitants et qu'il n'y a pas encore 700.000 livrets de retraite, l'on est bien obligé d'admettre que la loi n'atteint pas les masses ouvrières proprement dites, mais s'adresse presque uniquement à l'élite des travailleurs. Du jour où « cette bonne couche » sera épuisée, la loi ne deviendra-t-elle pas une lettre

⁽¹⁾ *Office du travail*, septembre 1907.

⁽²⁾ Bévin, *Quelle part convient-il de donner aux sociétés de secours mutuels dans l'organisation des retraites ouvrières obligatoires*, p. 104.

morte? Et les patrons en sont venus à imposer l'obligation à leurs ouvriers, l'Etat à ses miliciens, l'instituteur à ses élèves. Le principe de la liberté disparaît donc, mais avec cette anomalie regrettable que l'obligation n'existe ici que pour l'ouvrier et non pas pour le patron, qui est toujours libre de ne pas faire de versements.

D'autre part, la question de l'invalidité ne compte guère dans la loi belge et ne semble être réglée que d'une manière accessoire. Enfin, le système de la liberté subsidiée grève lourdement le budget de l'Etat. Avant la loi actuelle, en 1893, l'Etat fournissait seulement 55.000 francs. En 1900, il devait donner 1.050.000 francs et, en 1901, 13.160.000 francs pour 3 à 400.000 adhérents, dont à peine 50.000 ouvriers. L'on voit quelle somme colossale il faudrait prévoir au budget d'un Etat dont la population serait plus nombreuse. Pour toutes ces raisons, il est donc permis de conclure que le système belge n'a pas résolu, d'une façon définitive, le problème des retraites ouvrières.

IX. Suisse.

La Suisse, quoique voisine de l'Allemagne et de l'Autriche, n'a pas adopté en matière de retraites le principe de l'obligation. Elle semble, tout au contraire, préférer au système de l'intervention de l'Etat celui de la libre initiative. L'exemple du canton de Neuchâtel le prouve abondamment. Le conseil de ce canton, saisi, en 1894, d'un projet ayant pour but d'instituer une assurance obligatoire en cas de mort, vit surgir, de la part des mutualités connues sous le nom de « Fraternités », une telle opposition qu'il décida d'ajourner la discussion de ce projet. Mais l'examen plus approfondi de la question fit bientôt rejeter ce système pour y substituer l'assurance libre ayant pour organe une caisse nationale, une

institution d'Etat. Dans le même ordre d'idées, le grand conseil du canton de Vaud a condamné, en 1904, le principe de l'obligation.

X. *Pays-Bas.*

Dans les Pays-Bas, le gouvernement n'a pas voulu non plus édicter le principe de l'intervention de l'Etat. Les caisses de retraites sont d'ailleurs peu nombreuses et laissent fort à désirer au point de vue des garanties. On peut cependant signaler la Société néerlandaise de pensions pour les ouvriers et l'Union des patrons néerlandais.

XI. *Italie.*

En Italie, le service des retraites est assuré par une Caisse nationale de prévoyance créée par la loi du 17 juillet 1898. Cette caisse n'est pas une institution d'Etat, c'est une institution autonome avec son administration et son personnel. Toutefois, les administrateurs sont nommés par décret et sont surveillés dans leur gestion. D'autre part, l'Etat fait don à la caisse de certaines recettes et lui procure certaines faveurs : exemptions fiscales, concours gratuit des bureaux de poste.

L'affiliation à la Caisse nationale de prévoyance est absolument facultative, cependant elle n'est ouverte qu'aux Italiens qui se livrent à un travail manuel ou à une prestation de services à la pièce ou à la journée. Le chiffre de la cotisation ne peut être inférieur à 0,50 ni supérieur à 100 liras. Il n'y a pas de contribution patronale obligatoire, mais, en fait, de nombreux chefs d'établissement contribuent, par leurs subventions, à augmenter la retraite de leurs employés. L'entrée en jouissance de la pension est de 60 ans pour les hom-

mes et de 55 ans pour les femmes. Le bénéficiaire peut demander, à son choix, soit un titre de rente viagère, soit un titre de rente pour partie et le surplus en capital.

La loi de 1898 édicte, en outre, un régime spécial pour l'invalidité. Après cinq ans d'inscription à la caisse, l'ouvrier, victime d'un accident ou atteint d'une maladie occasionnée par le travail, a droit à la liquidation immédiate de sa pension. Au cas où cette pension n'est pas suffisante, la caisse y pourvoit par un fonds spécial. Les sociétés de secours mutuels peuvent aussi verser à la caisse les sommes nécessaires pour assurer à leurs membres des pensions de vieillesse ou d'invalidité.

L'Etat a donné à la Caisse nationale de prévoyance une dotation de 10 millions de lires. Cette somme s'accroît de diverses ressources. Tous les ans sont versés à la caisse : le tiers des bénéfices provenant des caisses d'épargne postale ; le quart des profits nets annuels de la gestion des dépôts judiciaires, le montant des successions vacantes dévolues à l'Etat. Ces sommes sont réparties entre les comptes des assurés d'une façon uniforme. C'est ce que l'on appelle les primes annuelles d'encouragement (*quote di concorso*). Elles sont actuellement de 10 lires et ne peuvent être allouées qu'aux ouvriers ayant effectué des versements personnels d'au moins 6 lires et ne recevant pas déjà pour invalidité ou vieillesse une pension de l'Etat ⁽¹⁾.

Les résultats de cette caisse ont été assez intéressants. Le nombre des demandes d'inscription, qui était de 10.279 en 1900, a été de 20.323 en 1901 et de 54.470 en 1902. Au 1^{er} janvier de cette même année, les cotisations payées montaient à 1.200.000 francs et l'actif de la caisse à

(1) *Réforme sociale*, 16 octobre 1906, p. 580.

17.500.000 francs. L'on a calculé que, si la moyenne des cotisations ne fléchissait pas, chaque adhérent de soixante-cinq ans recevrait, après vingt-cinq années de versements, une rente de 335 francs à capital aliéné et de 267 francs à capital réservé. Ces résultats sont, pour une grosse part, imputables aux patrons qui ont exercé en cette circonstance une très heureuse influence sur leurs ouvriers et n'ont pas craint de les affilier eux-mêmes à la Caisse nationale de prévoyance.

Malheureusement, cette institution n'a pas suffisamment pénétré dans la masse des travailleurs. M. Joseph Gorla prétendait qu'en estimant à 9.051.168 le chiffre de ceux qui pourraient s'affilier à la caisse, le nombre des affiliés actuels ne représente que 22 p. 100 du total des intéressés ⁽¹⁾.

XII. Angleterre.

En Angleterre, le service des pensions de vieillesse est assuré par des associations privées telles que les Trades Unions, les Friendly Societies et non par une institution d'Etat.

Les Trades Unions n'étaient, à l'origine, que des associations purement professionnelles, mais, à partir de 1850, ces institutions comprirent que leur rôle ne devait pas se borner à la seule sauvegarde des intérêts ouvriers, mais qu'il devait s'étendre aux mesures de prévoyance et spécialement à la question des retraites pour les vieux travailleurs. Aussi, dans les diverses professions, de nombreux services de pensions ont-ils été constitués. L'Union des mécaniciens, l'Union des constructeurs de machines ont donné jusqu'à 650 francs par an à leurs affiliés. De même l'Union des compositeurs d'imprimerie de Londres.

⁽¹⁾ *Associat. cathol.*, novembre 1906, p. 425.

Toutefois, il faut reconnaître que, dans l'ensemble, les résultats n'ont pas été brillants. Cela tient à l'insuffisance des ressources de ces sociétés. La plupart n'a, en effet, que de faibles réserves; si donc une grève, un chômage prolongé viennent diminuer l'encaisse, les vieillards, les invalides ne peuvent plus compter sur leur pension annuelle. Aussi, dans les Trades Unions, la question de la retraite n'est-elle considérée que comme une question accessoire et le but principal reste toujours la lutte contre le capital, la protection des travailleurs en cas de grève, de chômage.

Les Friendly Societies, qui jouent en Angleterre le rôle de nos sociétés de secours mutuels, s'occupent également d'assurer à leurs adhérents des pensions de retraite. Mais là encore le succès n'a pas été bien grand. L'ouvrier anglais, en effet, ne se prête guère à ce mode de prévoyance. Il préfère à la rente viagère une somme déterminée qui lui serait allouée à un âge convenu. D'ailleurs, la somme que, sous forme de cotisation, l'ouvrier doit verser à ces sociétés est beaucoup trop élevée pour permettre l'accès de pareilles institutions à la grosse majorité des travailleurs. Aussi le plus grand nombre des membres des Friendly Societies est-il affilié aux « Industrial Companies », compagnies qui, moyennant des primes hebdomadaires très faibles, garantissent un petit capital.

Ce que nous venons de dire des Friendly Societies s'applique également aux Collecting Societies et aux Affiliated orders ⁽¹⁾.

Ainsi la question des retraites semble, en Angleterre, bien loin d'être résolue. Et cependant, dans ce pays, la misère est fort grande. Bien peu d'ouvriers peuvent, afin de se procu-

(1) *Réforme sociale*, 16 novembre 1906, p. 709.

rer pour leurs vieux jours le moindre subsidé, prélever sur leur salaire la cotisation des Trade Unions ou des Friendly Societies. Sur deux millions de travailleurs âgés de 65 ans, on estimait, en 1898, qu'un tiers à peine disposait de ressources suffisantes et que les autres devaient avoir recours à la charité publique.

Cette situation précaire a déterminé un mouvement d'opinion vers le système de l'intervention de l'Etat. Dès 1892, M. Chamberlain demandait que l'Etat majorât d'une certaine somme les versements des membres des Friendly Societies. Mais ce système fut repoussé en raison des charges énormes qu'il entraînait. Un nouveau projet, présenté en 1896, n'eut pas meilleure fortune. Trois ans après, la Chambre des communes confiait à une commission le soin de rechercher si un projet ne pouvait lui être soumis. Ce projet, présenté au mois d'août 1899, fut également repoussé. Jusqu'en 1903, la question resta pendante, enfin, à cette date, une nouvelle commission fut nommée, un projet vint même en discussion le 6 mai 1904 devant la Chambre des communes. Mais depuis cette époque la question semble n'avoir guère avancé ⁽¹⁾.

Cependant, lors du récent Congrès Trade-Unioniste de septembre 1906, sur la proposition de M. Barnes, député, un ordre du jour a été voté en faveur d'un système national de pensions pour la vieillesse, système applicable à tous les citoyens, hommes ou femmes, âgés de 60 ans et qui demanderait au budget de l'Etat les sommes nécessaires pour servir à tous les bénéficiaires une pension de 5 shillings au moins par semaine ⁽²⁾.

Il est bon de faire remarquer que les mutualistes anglais, loin d'être hostiles à l'intervention de l'Etat, ont, au contraire,

(1) *Réforme sociale*, 16 novembre 1906, p. 720.

(2) *Musée social*, novembre 1906, p. 370.

réclamé cette intervention dans la conférence nationale des Friendly Societies de janvier 1902 ⁽¹⁾.

XIII. *États-Unis.*

Aux Etats-Unis d'Amérique, la question des retraites ouvrières est résolue uniquement par la mutualité. Des sociétés de secours mutuels, comme les Fraternal Beneficiary Orders, versent à leurs adhérents, âgés de 70 ans et incapables de travailler ou de se suffire, des pensions viagères. De même pour les Friendly Societies et les Trades-Unions. Toutefois, il ne faut pas donner à ces institutions une importance trop considérable. L'assurance, en cas de décès, beaucoup plus que le service des pensions, est l'objet de ces différentes organisations, encore bien timides en matière de retraite.

(¹) *Associat. cathol.*, novembre 1906, p. 425.

CHAPITRE III

DE LA LIBERTÉ OU DE L'OBLIGATION

Puisque les diverses institutions de prévoyance précédemment étudiées n'ont pas su donner au problème qui nous occupe une solution satisfaisante, nous devons rechercher par ailleurs cette même solution. Et nous nous demanderons, tout d'abord, sur quels principes essentiels doit se baser une organisation de retraites pour la vieillesse. Est-ce sur la liberté? Est-ce sur l'obligation? Peut-on et doit-on imposer à l'ouvrier, dans son intérêt propre, au patron, dans l'intérêt de ses ouvriers, des mesures de prévoyance ou doit-on, au contraire, les abandonner à leur entière initiative?

La question a été maintes et maintes fois débattue, elle elle n'a cependant perdu ni de son intérêt, ni de son actualité. Nous voyons, en effet, que dans la Commission de 18 membres, nommée le 29 mars 1906 par le Sénat, afin d'examiner le projet de loi voté par la Chambre, 13 membres sont nettement hostiles au principe de l'obligation. Il est, dès lors, permis de penser qu'au cours des prochains débats, la question soit très certainement reprise. Entrons donc immédiatement dans cette discussion.

En faveur du principe de la liberté l'on présente des arguments que nous pourrions appeler psychologiques.

L'homme est naturellement libre, la liberté est, de tous les dons concédés à l'humanité, celui qui lui fait le plus d'hon-

neur. Or, voici que, par un mode de prévoyance forcée, l'on va justement porter atteinte à l'exercice de cette liberté et placer l'individu sous la tutelle de l'Etat. Peut-on vraiment infliger à un être libre une pareille déchéance? S'il est bon de conseiller la vertu, doit-on aller jusqu'à la décréter?

D'ailleurs, l'homme n'est-il pas le meilleur juge de sa propre situation? Ne peut-il, en toute indépendance, prendre les mesures nécessaires pour assurer son avenir? Le besoin, en pareille matière, de la contrainte légale se fait-il véritablement sentir?

Et, remarque-t-on, de quel droit le pouvoir social viendrait-il imposer la prévoyance, prescrire la vertu? L'Etat a un devoir d'assistance que personne ne songe à contester, mais il doit s'en tenir là. Il n'entre nullement dans le rôle de l'Etat d'imposer aux individus des habitudes même morales. « L'Etat, disait M. Raiberti à la Chambre ⁽¹⁾, n'est juge ni de » la possibilité de l'épargne, ni de la meilleure direction à » lui imprimer ». Son rôle se trouve ici limité par la liberté de chacun. Sans doute, il peut persuader, venir en aide, mais il ne peut contraindre.

En se plaçant au point de vue pratique, les partisans de la libre initiative signalent, en second lieu, quelles grosses conséquences financières découlent de l'adoption du principe de l'obligation. Il ne suffit pas, en effet, de proclamer un principe, il faut encore le mettre en application. Or, s'est-on bien rendu compte des charges nouvelles qui vont nécessairement s'abattre sur le pays? Le budget va s'alourdir de sommes énormes. Pour procurer ces sommes, il faudra prélever de nouveaux impôts. Ces impôts, sur quelles richesses porteront-ils? Sur les richesses agricoles, industrielles, commerciales.

(1) *J. off*, Chambre, *Déb. parl.*, 29 novembre 1905, p. 3552.

Mais n'y a-t-il pas un danger à surcharger aussi lourdement les classes essentielles d'un pays? A l'heure où la concurrence étrangère devient toujours plus inquiétante, n'est-ce pas surcharger le travail national? N'est-ce pas affaiblir les forces productrices de la patrie?

C'est que, en effet, le concours obligé de l'Etat ne va pas sans ce cortège indispensable de fonctionnaires dont la multiplication devient, chaque jour, plus inquiétante. Féodalité nouvelle d'« agents récompensés d'une politique heureuse ». Nouveau régime où la population comprendra pour moitié des personnes gratifiées « d'une bonne petite place, nantis d'une retraite » et de l'autre, d'individus surchargés d'impôts mais fascinés par cet idéal bureaucratique. Et ce sera l'ingérence continuelle de pouvoirs publics, sous n'importe quel prétexte, l'absorption lente mais inévitable de l'individu dans l'Etat.

Et les partisans de l'école libérale montrent, au contraire, le magnifique essor pris par les institutions libres dans ces dernières années : institutions de secours contre la maladie, contre le chômage, institutions de prévoyance. Il est vrai, reconnaissent-ils, c'est une formule admise dans certains milieux, de dire que la France ne sait plus épargner. Et l'on semble oublier que nous sommes dans un pays où la solidité du crédit national tient en grande partie à l'inlassable patience des petites bourses, pays où 3 millions et demi de mutualistes groupés en 19.000 sociétés donnent chaque jour l'exemple de la prévoyance. Non certes, la banqueroute de l'initiative privée n'est heureusement pas accomplie. Sous l'action d'un esprit nouveau, l'on voit le patron devenir plus consciencieux, plus bienveillant; l'ouvrier, plus économe. Quelques réformes de détail, de légères améliorations seront autrement efficaces qu'un changement aussi radical, aussi opposé à notre tempérament national.

D'ailleurs, les travailleurs ont été consultés en 1901. A une grosse majorité, ils ont repoussé le principe de l'obligation, non seulement pour l'ouvrier, mais même pour le patron. Or, les intéressés ne sont-ils pas les mieux qualifiés pour se prononcer sur la question? Qué veut-on de plus? Qu'attend-on pour rejeter un système aussi nettement condamné? L'ouvrier français est essentiellement attaché à la liberté. Il veut bien accomplir un acte de son plein gré mais si l'on veut l'y contraindre, l'on sent aussitôt de la résistance, de la révolte. Or ce n'est pas par la force qu'une loi peut avoir, dans un pays, une application véritable, mais c'est seulement lorsque cette loi est admise par l'opinion publique et les intéressés.

A ceux qui leur opposent l'insuffisance des résultats obtenus à ce jour par l'initiative privée, les partisans de la libre intervention répliquent que l'Etat lui-même n'a guère mieux organisé ses institutions de prévoyance. Et ils s'appuient sur la situation déplorable créée par la loi du 9 juin 1853 réglant les pensions civiles des employés de l'Etat. Devant l'incapacité de l'Etat à résoudre le problème des retraites pour des fonctionnaires, c'est-à-dire pour un personnel restreint et spécial, l'on est bien en droit de se demander à quel titre l'Etat légiférerait en cette matière.

D'autre part, l'Etat n'a-t-il pas fréquemment paralysé les efforts des partisans de la liberté? La loi du 27 décembre 1895 n'a-t-elle pas interdit aux industriels de constituer librement des caisses de retraites à leurs ouvriers? Pour les mutualités, jusqu'en 1898, leur était-il possible de s'occuper, en toute indépendance, de la retraite? Si la prévoyance libre n'a pas encore donné tous ses bienfaits, c'est qu'elle ne fait que naître à la vie.

En somme, la mauvaise volonté de l'administration a con-

sidérablement retardé l'initiative individuelle. Et l'école libérale se tourne vers la Belgique et montre comment ce pays est resté fidèle au régime de la liberté.

Enfin, fait-on remarquer, avec le système de l'obligation, les innombrables manifestations spontanées de la prévoyance deviennent bien difficiles. C'est, en effet, l'idéal de beaucoup d'ouvriers des villes d'avoir, pour leurs vieux jours, une maisonnette bien tranquille, bien indépendante. C'est l'idéal de l'ouvrier agricole d'acquérir, sou par sou, le coin de terre qu'il pourra cultiver à sa guise. C'est encore l'idéal de beaucoup de personnes de rechercher ces valeurs mobilières si commodés, si facilement transmissibles aux enfants. Avec la contribution obligatoire, la prévoyance se trouve emprisonnée dans une forme unique : la rente. Or les travailleurs peuvent légitimement se refuser à voir dans la rente le but de leurs efforts. Ils peuvent, au contraire et à juste titre, préférer l'assurance la plus élémentaire de toutes : l'assurance contre les bas prix des salaires qui se traduit par l'affiliation à un syndicat ⁽¹⁾.

De plus, que vont devenir ces institutions si intéressantes pour l'amélioration des conditions de vie de la classe ouvrière, pour son développement moral : sociétés d'habitation à bon marché, de crédit populaire, caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels ? Certain d'avoir sa pension, le travailleur se gardera bien, même s'il le peut, de recourir à ces institutions et l'on aura, pour le bénéfice d'une seule forme de prévoyance, signé l'arrêt de mort de toutes les autres.

En définitive, la véritable solution du problème des retraites consiste, pour l'école libérale, « dans le recours à l'association groupant les épargnes, les contributions volontaires,

(1) *J. off.*, 29 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3552.

» dans l'extension de la mutualité, dans le développement
» des institutions libres établies pour la constitution des
» retraites » ⁽¹⁾.

Voyons donc ce qu'il faut penser de ces critiques et demandons-nous si le système de l'obligation ne peut se justifier.

C'est tout d'abord, avons-nous dit, au nom de la liberté individuelle que l'école libérale proteste, liberté qui serait méconnue par l'Etat et aboutirait à une diminution morale de l'individu par la disparition inévitable de l'esprit d'épargne.

Mais remarquons de suite que dans un système de retraites basé sur l'obligation, il ne s'agit pas, à notre point de vue du moins, de l'action exclusive de l'Etat, mais bien plutôt de sa collaboration, de son association. En second lieu, si la société doit respecter la liberté de la prévoyance, elle ne peut, invoquant cette même liberté, rester indifférente devant l'imprévoyance coupable de certains de ses membres. « Certainement, disait M. Guieysse en 1901, il faut développer l'esprit d'initiative, mais quand il ne produit rien ou presque rien, c'est à la société d'agir avec énergie ». La société a, en effet, un rôle tutélaire à remplir, une mission protectrice envers ceux que la lutte pour la vie décourage ou désarme, elle a surtout une mission de préservation et de relèvement à l'égard de ces déchets sociaux que la misère amène fatalement aux pires désordres.

Et nous ne voyons pas comment cette obligation d'être prévoyant équivaut à une diminution morale de l'individu. La société, loin d'aller à l'encontre de l'initiative individuelle, la sollicite, l'encourage de son propre exemple, loin de l'étouffer, elle la généralise. Aux prévoyants, elle dit seule-

(1) Lefort, *op. cit.*, I, p. 277.

ment de poursuivre l'œuvre commencée ; aux imprévoyants, elle montre qu'il y a des précautions à prendre, des sacrifices à consentir pour parer aux tristesses des vieux jours ⁽¹⁾. D'ailleurs la prévoyance, même obligatoire, est toujours de la prévoyance. Qu'importe, en effet, le motif qui pousse à se préoccuper de l'avenir : intérêt personnel ou esprit d'économie ou contrainte légale ? Prévoir, c'est simplement regarder devant soi et l'obligation ne détruit pas plus la prévoyance que l'on ne supprime, par exemple, l'honnêteté en défendant l'assassinat.

D'autre part, les partisans de la libre initiative prétendent que la prévoyance est une vertu ; or, disent-ils, un texte législatif ne peut imposer la vertu. Nous pensons tout autrement. La prévoyance nous paraît être, au contraire, tant pour l'individu que pour l'Etat, non pas une vertu, mais un devoir. Devoir pour l'individu de songer pendant sa jeunesse et son âge mûr à sa vieillesse afin de ne pas faire retomber sur ses concitoyens les conséquences de son imprévoyance. Devoir pour l'Etat, nous l'avons déjà dit, de s'exonérer d'un fardeau qui pèserait inmanquablement sur lui et compromettrait l'équilibre naturel et légitime de la société.

Les faits n'ont d'ailleurs pas corroboré les craintes par trop pessimistes de l'école libérale. L'obligation de la prévoyance n'a jamais engendré l'imprévoyance. En France, ne voit-on pas la grande majorité des employés de l'Etat réaliser des économies durant leur service actif, bien qu'ils soient assurés d'une retraite ? En Allemagne, les statistiques constatent que depuis l'inauguration du système des retraites obligatoires, les dépôts aux caisses d'épargne et les versements volontaires aux assurances populaires, facultatives et privées,

(1) *J. off.*, 22 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3397.

ont considérablement augmenté. Et cela peut s'expliquer facilement. Le jour où l'ouvrier sait qu'il peut et doit posséder une retraite, il est tout naturellement incité à faire des efforts supplémentaires pour accroître sa pension. Ainsi donc, il n'est pas exact de dire que le système des retraites obligatoires aboutisse à supprimer l'épargne et l'objection de l'école libérale nous semble exagérée.

Mais les partisans de la libre initiative nous retournent aussitôt l'exemple de l'Allemagne et nous disent que ce qui a pu réussir dans ce pays ne réussira pas en France parce que la mentalité y est bien différente, parce que le peuple y est moins discipliné, l'autorité moins forte et l'on ne manque pas de rappeler à quelle forte majorité la classe ouvrière, lors de l'enquête de 1901, s'est prononcée contre le système de l'obligation.

Il suffit de faire remarquer que l'obligation existe déjà, dans notre pays, pour les marins, pour les mineurs et surtout pour les fonctionnaires. Et dès lors, il n'est pas permis, dans un pays où l'on impose à plusieurs catégories de personnes, le principe de l'obligation « de déclarer que ce principe est inique et qu'il ne saurait sans injustice être étendu à d'autres citoyens français » ⁽¹⁾. D'ailleurs, si l'obligation avait été si fortement incompatible avec le tempérament de l'ouvrier français, elle eût certainement arrêté l'extension toujours plus inquiétante du fonctionnarisme dans notre pays. Il n'en a certes pas été ainsi. Et cependant l'embrigadement du fonctionnaire français semble, en tous points, semblable à celui du fonctionnaire des pays d'Outre-Rhin. La forme admise pour la retraite est la même. Les conditions semblent être absolument identiques.

(1) *J. off.*, 29 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3559.

Et ceci nous paraît très naturel. Nous pensons, en effet, que l'ouvrier français, pour aussi indiscipliné qu'il soit, ne refusera pas de se soumettre à l'assurance quand il comprendra que, si on lui demande un sacrifice, on lui assure en revanche un grand avantage : la sécurité pour ses vieux jours ⁽¹⁾.

« Quand on impose à un citoyen français l'obligation d'être » prévoyant, remarquait M. Raiberti, permettez-moi de dire » qu'on lui impose une obligation un peu moins pénible et » un peu plus utile que tant d'autres auxquelles on le sou- » met » ⁽²⁾.

Faut-il voir, maintenant, dans la consultation syndicale de 1901, un argument contre le système des retraites obligatoires ? Nous ne le pensons pas. Certes la réponse ne pouvait faire de doute. L'on demandait, en effet, à l'ouvrier, s'il voulait ou s'il ne voulait pas payer pour sa retraite. En posant la question de la sorte, il fallait bien s'attendre à des résultats négatifs ⁽³⁾. Il est, en outre, indispensable de faire remarquer que cette consultation, très inopinée, ne pouvait apporter des données bien utiles. Le pays n'était guère préparé pour se prononcer sur une question aussi grave et la majorité de ceux que l'on consultait ne connaissait certainement pas davantage le système belge que le système allemand. En fait, le plus souvent, les réponses émanaient de personnalités considérables, mais on ne saurait dire que le peuple français a repoussé, dans cette enquête, le principe de l'obligation. Et M. de Gailhard-Bancel ⁽⁴⁾ lui-même signalait à la Chambre que si 3.000 syndicats environ n'avaient

⁽¹⁾ Bévin, *op. cit.*, p. 40.

⁽²⁾ *J. off.*, 17 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3290.

⁽³⁾ *J. off.*, 9 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3097.

⁽⁴⁾ *J. off.*, 10 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3142.

pas répondu, c'est qu'ils ne connaissaient pas la question. Observons enfin que sur 7.664 associations professionnelles et 196 chambres consultatives des arts et manufactures interrogées, l'on n'obtient que 2.286 réponses et 94 délibérations ; ce qui donne un chiffre de 5.480 groupements demeurés absolument étrangers à ce referendum. Les sociétés de secours mutuels dont l'avis eût été particulièrement précieux ne furent pas consultées. Les ouvriers non syndiqués, les chefs d'industrie dans les usines desquels le problème de la retraite avait déjà reçu une solution furent à tort laissés de côté.

Aussi la commission sénatoriale des retraites ouvrières a-t-elle été mieux inspirée en adressant aux groupements mutualistes et aux groupements patronaux les questionnaires de la nouvelle enquête. Cette enquête, dont les résultats sont actuellement connus, n'a certes pas apporté à la question des renseignements bien précieux. Il faut tout d'abord remarquer que, de même qu'en 1901, la question ne semble avoir guère passionné les intéressés. En effet, sur 30.000 questionnaires envoyés, 9.582 seulement sont parvenus au Sénat, ce qui donne un déchet de 20.418. La conclusion à tirer de cette indifférence presque totale n'est évidemment pas favorable à un semblable procédé d'investigation. Ou bien, comme en 1901, les personnes consultées ignorent totalement la question, ou elles estiment qu'il n'y a pas lieu de répondre au questionnaire, parce qu'une loi sur les retraites ouvrières leur semble parfaitement inutile.

Et cependant, de l'examen des 9.582 réponses parvenues à la commission sénatoriale, se dégagent certains enseignements. Un fait qui, à nos yeux, mérite fort d'être signalé, se trouve dans le progrès accompli, parmi les milieux ouvriers et patronaux, par l'idée de l'obligation. En effet, alors qu'en

1901, 253 réponses à peine étaient favorables à ce principe contre 1.718 réponses hostiles, cinq ans plus tard, 1.154 affirmaient ce même principe contre 2.240 réponses défavorables. Et nous mettons absolument en dehors de ces chiffres ceux fournis par les groupements mutualistes; car, si le principe de l'obligation devait trouver des adversaires, c'était bien chez les partisans de la liberté. Or, voici que sur 5.026 réponses émanées de ces groupements, 1.626 se trouvent être favorables à l'obligation. Il semble, dès lors, bien téméraire d'affirmer que la loi des retraites obligatoires rencontre dans tous les milieux, même mutualistes, la plus entière opposition.

Il apparaît donc que les arguments psychologiques présentés par l'école libérale ne sont pas irréductibles, et qu'au point de vue moral la dignité humaine, voire même la dignité nationale, n'aient rien à craindre d'un système basé sur l'obligation.

Au point de vue pratique, les partisans adverses présentent une objection toujours embarrassante : celle de la note à payer. Il est bien évident qu'adopter le principe de l'obligation, c'est recourir à une organisation extrêmement compliquée qui ne se conçoit pas sans une véritable armée de fonctionnaires; c'est, de toute façon, faire appel au budget de l'Etat, et l'Etat n'ayant rien que ce qu'on lui donne, c'est imposer aux contribuables de nouveaux sacrifices, c'est enfin placer le pays dans une situation désavantageuse vis-à-vis de la concurrence étrangère.

Mais l'on pourrait tout d'abord se demander si le système de la liberté, le système belge, par exemple, ne grèverait pas lui aussi très lourdement le budget de l'Etat. Et l'on remarque qu'en Belgique le chiffre des subventions augmente d'année en année. M. Varlez, avocat à la cour de Gand, écri-

vait en 1903 : « L'application de notre loi belge coûte chaque année au budget 15 millions ». Ce qui, d'après M. Mille-
rand ⁽¹⁾, ferait pour la France 90 millions de francs.

D'autre part, il suffit de jeter un coup d'œil sur ce qui s'est passé en Allemagne. Dans son rapport au congrès de Dusseldorf (17-24 juin 1902), M. Boediker faisait les constatations suivantes : « En somme, l'assurance ouvrière, loin de diminuer notre capacité de concurrence, a été un facteur essentiel de l'heureux développement économique de l'Allemagne moderne » ⁽²⁾.

Certes, les charges résultant de la mise en vigueur du principe de l'obligation seront très lourdes, mais le premier souci du législateur ne doit-il pas être l'amélioration du sort des producteurs et par là le développement de la production nationale? Sans doute, de pareilles réformes coûtent à réaliser, mais en résulte-t-il pour cela qu'il faille y renoncer? « J'estime, disait M. Millerand ⁽³⁾, qu'il nous est impossible de désertier les réformes sociales ». D'ailleurs, les Allemands ne se sont-ils pas trouvés en présence de difficultés semblables. Ils ne s'y sont pas laissés arrêter, et personne dans ce pays ne semble le regretter.

A la vérité, l'essor merveilleux de toutes les institutions libres de prévoyance dont parle l'école libérale mérite d'être pris en considération, mais on ne saurait trouver dans une de ces institutions les garanties nécessaires pour mener à bonne fin la question qui nous occupe. La Caisse nationale des retraites, avons-nous vu, manque de souplesse, ses formalités gênantes, compliquées, ses habitudes par trop admi-

⁽¹⁾ *Avenir de la mutualité*, 4 mai 1907.

⁽²⁾ Vitali, *La question des retraites ouvrières devant le Parlement français*, p. 67.

⁽³⁾ *J. off.*, 30 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3590.

nistratives expliquent les résultats tout à fait insuffisants obtenus par elle. Les sociétés de secours mutuels, pour avoir mieux réussi, ne s'adressent qu'au dixième à peine de la population ouvrière, la masse des ouvriers est encore bien éloignée de la mutualité. Les caisses patronales enfin n'existent que dans la grande industrie; la petite industrie, qui cependant occupe l'immense majorité des travailleurs, ne bénéficie d'aucune institution de retraites. Et c'est précisément pour remédier à tous ces défauts, à toutes ces lacunes que l'Etat est intervenu dans ces dernières années. Mais, somme toute, le fonctionnement de ces diverses institutions n'a pas donné ce qu'on en attendait, la faillite de l'initiative privée en matière de retraites ne fait pas de doute.

Cependant, les partisans de la liberté ne désarment pas, ils invoquent l'exemple de la Belgique et se fondent sur les résultats obtenus dans ces pays par le système de la liberté subsidiée.

Là encore, croyons-nous, l'objection n'est guère embarrassante. Il est juste de dire que, durant les premières années de son fonctionnement, la loi belge fut l'objet d'un engouement véritable. Le nombre des comptes nouveaux ouverts par la Caisse générale des retraites atteignait, en 1900, 136.384; en 1901, 136.606. Mais ce ne devait pas durer. Dès la troisième année, le mouvement s'arrêtait et l'on n'enregistrait plus que 90.657 comptes nouveaux (¹). La décroissance devint même inquiétante. Si bien que les patrons en vinrent, dans les grandes usines, à imposer l'obligation de la cotisation à leurs ouvriers. L'exemple de la Belgique se retourne donc contre ceux qui l'invoquent.

De plus, l'on semble oublier que les mutualités belges ne

(¹) *Association catholique*, novembre 1906, p. 424.

sont nullement chargées de constituer des retraites, qu'elles sont uniquement des agents de propagande, « des rabatteurs », des intermédiaires entre les assurés et la Caisse générale des retraites. Celle-ci seule a le droit de centraliser et de servir les pensions. Il n'est pas davantage exact de dire que la Belgique est entièrement opposée au système de l'obligation. Il se produit, au contraire, dans ce pays, un mouvement très marqué vers ce système. Au Congrès de Nice, un des représentants les plus autorisés de la mutualité belge, M. Tumelaire, laissait comprendre que la Belgique serait bientôt contrainte d'en venir à la retraite obligatoire. D'ailleurs, les congrès mutualistes belges de 1894, 1898, 1899, 1900 et 1901 se sont prononcés dans le sens de l'obligation.

Enfin, avons-nous dit, les partisans de la libre initiative s'élèvent contre le système de l'obligation parce qu'il impose un mode de prévoyance unique : la rente viagère. Pourquoi, disent-ils, ne pas admettre d'autres formes : habitation à bon marché, acquisition d'un petit lopin de terre, assurance en cas de décès ? N'est-ce pas là encore de la prévoyance ?

Sans doute, répondrons-nous, mais se rend-on bien compte des difficultés qu'entraînerait, dans la pratique, un pareil système ? Une loi qui s'adresse à la grosse majorité des travailleurs doit adopter un régime aussi simple que possible et rejeter impitoyablement tout ce qui pourrait compliquer les calculs. De plus, que recherche-t-on surtout dans une loi de retraites ? C'est d'assurer à l'ouvrier la sécurité pour ses vieux jours. Or, il nous semble que mieux que la maison dont il faut se défaire à vil prix si l'on ne possède pas la moindre ressource, mieux que la propriété rurale qu'il faut pouvoir exploiter, la rente viagère permettra au travailleur de vivre tranquille, à l'abri du besoin. Grâce à cette rente, en effet, le retraité peut sans crainte envisager l'avenir, le strict

nécessaire ne lui fera pas défaut. Et c'est pourquoi l'on a pu voir, lors de la discussion devant la Chambre du projet actuel, MM. Lemire et Siegfried, partisans déclarés de l'œuvre des habitations ouvrières à bon marché, du bien de famille, des jardins ouvriers, apporter au système de la commission, basé cependant sur la rente viagère, un très loyal concours.

Encette difficile question des retraites ouvrières, il ne s'agit pas, en effet, de se payer de mots. Evidemment la liberté serait préférable, et si elle avait pu suffire personne n'aurait jamais songé à la combattre. Mais il a bien fallu reconnaître son insuffisance. Lorsqu'il s'agit de la liberté de l'imprévoyance ou même de la liberté de mourir de faim, les belles phrases, les discours sentimentaux sont absolument déplacés. C'est un fait, maintes et maintes fois démontré par l'expérience, que l'ouvrier, laissé à lui-même, n'a jamais été et ne sera jamais prévoyant. Dès lors, s'en remettre sur ce point à son entière initiative, c'est avouer que l'on n'est pas partisan d'une loi sur les retraites ouvrières. M. Thiers, en 1850, le disait très nettement. « La loi (des retraites ouvrières), je la » veux bien pourvu qu'elle ne comporte pas l'obligation.

» Je ne veux pas de l'obligation, d'abord parce que je suis » un libéral impénitent et surtout parce que, avec l'obligation, la loi atteindrait son but, tandis que, avec la liberté, » je suis sûr qu'elle n'y arrivera pas » (1).

Il y a, d'ailleurs, dans le monde des conditions de vie si malheureuses qu'elles suppriment, en fait, toute liberté. La liberté humaine existe-t-elle, en effet, quand le vice ou la misère dégradent, quand la maladie abat le pauvre travailleur? Dans de telles conditions, l'obligation s'impose.

(1) Cité par M. Millerand, *J. off.*, 29 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3559.

Et nous concluons avec M. André Lebon, ancien ministre du commerce ⁽¹⁾ : « C'est le fait de la civilisation de faire passer dans le domaine du législateur des questions dont la solution n'avait longtemps dépendu que de l'initiative individuelle et nous ne devons pas nous effrayer de ce phénomène qui se produit dans le monde entier. Car si l'intervention du législateur n'a pas pour but d'enrayer cette initiative individuelle, mais au contraire de la développer, si elle n'a pas pour effet de faire administrer toutes choses par l'Etat, qui, en général, administre fort mal, mais au contraire d'amener l'individu à pourvoir d'une manière quelconque à un besoin constaté de la communauté, l'obligation de faire une chose, imposée par l'Etat, peut être efficace et féconde ; loin de diminuer les individus et de ralentir leur initiative, elle peut avoir pour effet, au contraire, d'élargir le champ de l'activité humaine, d'augmenter le sentiment que chaque citoyen peut avoir de ses forces et de ses ressources... »

⁽¹⁾ *Association française pour l'avancement des sciences*, 28^e session, 1896, p. 71.

CHAPITRE IV.

DE LA CONSTITUTION DES RETRAITES

La question de l'obligation et de la liberté une fois étudiée, nous pouvons immédiatement aborder le sujet qui doit nous occuper. Nous nous demanderons donc sur quel système général doit reposer une loi sur les retraites ouvrières.

I. Des retraites constituées par l'assistance.

C'est une objection bien naturelle que celle qui consiste à dire : Pourquoi assurer à l'ouvrier une retraite pour ses vieux jours alors que, par la loi du 14 juillet 1905, ce même ouvrier âgé de 70 ans ou incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence a droit à un secours de l'Etat ? En d'autres termes, pourquoi édifier une loi d'assurance alors qu'une loi d'assistance existe et fonctionne ?

Or, il semble de prime abord que l'assistance doive bien plus que l'assurance sourire au travailleur puisqu'elle ne lui demande, en échange des avantages qu'elle procure, aucun sacrifice corrélatif. Et de nombreux auteurs n'ont pas manqué de se faire les défenseurs d'une idée aussi séduisante.

Certains disciples de l'école socialiste ont notamment affirmé que l'Etat devait procurer des ressources aux vieux travailleurs, quitte « à faire vivre quelques-uns aux dépens d'autrui ». En effet, disent-ils, l'ouvrier donne son temps,

ruine sa santé pour faire vivre les capitalistes, il est juste qu'en retour, à l'heure où l'âge et les infirmités l'ont rendu incapable de toute production, ceux qui ont bénéficié de ce travail lui assurent le vivre et le couvert. Car tout ouvrier produit plus qu'il ne consomme, ce surplus, qui lui appartient en propre, la classe oisive s'en empare et en dispose, c'est « le détournement des travailleurs ». La société, en demandant aux classes aisées les ressources nécessaires pour assurer la vieillesse de l'ouvrier, ne fait que lui restituer une faible partie de ce qu'on lui a volé.

Et l'un des disciples de cette école, M. Vaillant ⁽¹⁾, prétendait même que dans les lois d'assurance de tous les pays, malgré les corrections utiles, la préoccupation dominante des gouvernants et des possédants avait toujours été de chercher une protection contre les revendications et les colères des travailleurs. C'était ce qu'il appelait « l'assurance des assureurs (Etat, propriétaire, patron) et non pas des assurés ».

Cette solution, évidemment très simple, qui reconnaît à tout travailleur le droit à une pension alimentaire, soulève malheureusement de grosses difficultés. En effet, si l'assistance privée, la charité, avec tout ce qu'elles comportent de tact, de pitié, ne peuvent convenir à une société où le niveau moral est suffisamment élevé, à plus forte raison l'assistance publique avec sa rigidité, sa dureté ne doit-elle réussir.

L'assistance n'établit, remarquons-le, entre les bénéficiaires des secours aucune distinction. « Pour tous, dit M. Boisard ⁽²⁾, l'unique titre à bénéficier des dispositions légales « réside dans leur commune indigence. Le même traitement » sera réservé au vieux travailleur et au vieux vagabond, » nous pourrions même dire : au vieux malfaiteur ». Cette

⁽¹⁾ *J. off.*, 8 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3068.

⁽²⁾ *Associat. cathol.*, octobre 1905, p. 307.

assimilation, est-il besoin de le montrer, ne saurait se défendre. Un pareil système, s'il venait à entrer en application, aurait des conséquences extrêmement regrettables. Il entraînerait inévitablement, pour celui qui s'y trouverait soumis, une sorte de déchéance, un discrédit des plus funestes. Il engourdirait l'individu dans une sécurité malsaine et affaiblirait en lui tout ressort, toute dignité morale.

Or, s'il est un sentiment que l'on doive précieusement conserver chez un peuple, c'est bien celui de sa dignité et de sa responsabilité. « Votre pays, disait Proudhon, sera d'autant plus puissant que tous les hommes se croiront surtout plus dignes ». Il faut donc substituer au régime néfaste de l'assistance un régime d'éducation morale, régime où l'individu, loin de perdre toute énergie, puisse prendre conscience de son rôle social.

En nous plaçant maintenant au point de vue pratique, nous voyons que la solution préconisée par les partisans de l'assistance soulève des difficultés financières insurmontables. En admettant que 2 millions d'individus se présentent chaque année pour toucher la retraite et en fixant cette retraite à 360 francs, la somme nécessaire au paiement des pensions s'élèverait à 720 millions. On comprend aisément que l'Etat ne puisse prélever sur son budget, c'est-à-dire sur les contribuables, de pareilles sommes.

Déjà, après deux années de fonctionnement, l'on commence à s'inquiéter des charges qu'entraîne la loi de 1905. Au 1^{er} juillet 1907, en effet, pour 341.000 vieillards et incurables secourus, la dépense était de 70 millions, alors qu'en Allemagne, pour un chiffre de bénéficiaires beaucoup plus considérable, l'on n'arrive qu'à une dépense de 100 millions. Et la situation ne laisse pas que d'être embarrassante. Pour certaines personnes, elle apparaît même sans issue véritable.

C'est qu'une loi d'assistance, même fonctionnant d'une façon irréprochable, ne semble pas devoir suffire. « Plus nous » assisterons, disait M. Lemire ⁽¹⁾, plus nous devons assister ; » plus nous donnerons, plus nous devons donner, parce que » la cause de la misère subsistera, parce que la désorganisa- » tion sociale qui la produit restera toujours la même ».

Et cependant nombreux ont été les orateurs qui, lors de la discussion devant la Chambre du projet actuel, ont affirmé l'inutilité d'une loi d'assurance en face de la loi du 14 juillet 1905.

L'un d'eux notamment, M. Raiberti ⁽²⁾, distinguait en cette matière deux domaines bien différents : le domaine de l'assistance et le domaine de l'assurance. Le premier est celui des bas salaires ; le second, celui des salaires élevés. Dans ce premier domaine où règne à peine le strict nécessaire, l'assurance est impossible. Aucune somme ne pouvant être prélevée dans un but de prévoyance, il faut recourir à l'assistance. Dans le second domaine, au contraire, l'assurance naît spontanément ; les ressources sont suffisantes pour vivre à l'aise et pour songer au lendemain. Ainsi donc, au-dessus d'un certain niveau de salaires, la prévoyance obligatoire est inutile, la liberté suffit ; au-dessous, la prévoyance obligatoire est encore inutile, parce que l'assistance seule est possible.

Cette solution, très ingénieuse, n'est pas davantage exacte. S'il n'y avait vraiment d'imprévoyance que chez les ouvriers faiblement rétribués, une loi de retraites serait vite mise sur pied, mais « l'on n'est pas prévoyant dès qu'on le peut » ⁽³⁾ et c'est pourquoi l'on a vu de nombreux partisans de la liberté se rallier au projet de loi sur les retraites obligatoires.

⁽¹⁾ *Associat. cathol.*, novembre 1905, p. 403.

⁽²⁾ *J. off.*, 29 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3551.

⁽³⁾ *J. off.*, 29 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3559.

En définitive, nous estimons que l'assistance n'est pas en mesure de solutionner d'une façon satisfaisante le problème des retraites. Toutefois, nous ne disons pas qu'elle doive complètement disparaître et qu'il faille charger uniquement l'assurance de constituer les ressources nécessaires à la vieillesse des vieux travailleurs. Certes non. L'assistance et l'assurance, dans leurs domaines propres, ont chacune un rôle à remplir. Ainsi que le disait M. Millerand à la Chambre ⁽¹⁾, l'assistance s'adresse au malheureux, quelles qu'aient été ses fautes, son impéritie. L'assurance, au contraire, s'adresse au citoyen disposant de quelques ressources et pouvant, sur ces ressources, prélever les économies nécessaires pour assurer ses vieux jours. Il apparaît, dès lors, d'une façon évidente, que l'assistance et l'assurance se complètent l'une l'autre. L'assistance, en recueillant ceux qui n'ont pas voulu de l'assurance, ne laisse pas de misère qui ne soit secourue. L'assurance, d'autre part, en donnant aux mieux favorisés de l'existence le moyen de réaliser quelques économies, diminue par là-même le champ d'application de l'assistance.

Ainsi nous pouvons dire que plus il y aura d'assurés, moins il y aura d'assistés et moins les charges que doit entraîner la loi de 1905 seront énormes.

Nous voyons, d'ailleurs, que le législateur de 1905 a pris soin de régler, dans l'article 20, ce cumul de l'assistance et de l'assurance. « Au cas où la personne admise à l'assistance » dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources... Toutefois » celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de » retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en » décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité

(1) *J. off.*, 29 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3560.

» est élevée de 60 à 120 francs pour les ayant droit justifiant
» qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de
» 16 ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres,
» l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de
» moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et
» l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la
» somme de 480 francs ».

Ainsi donc, toute personne rentrant dans les termes de la loi de 1905 et ne bénéficiant pas d'une retraite supérieure à 60 ou à 120 francs a droit aux secours de l'assistance. Si maintenant elle touche une pension supérieure à 60 ou à 120 francs, l'excédent ne lui sera déduit que jusqu'à concurrence de moitié. Et c'est seulement lorsque la pension dépassera 480 francs que le bénéficiaire n'aura aucun droit à l'assistance.

Devant l'insuffisance de l'assistance à solutionner le problème qui nous occupe, nous aurons donc recours à l'assurance. Mais, remarquons-le immédiatement, nous n'entendons pas faire entrer sous cette dénomination les nombreux systèmes qui prétendent constituer, grâce à de multiples impôts, les ressources nécessaires au service des pensions de vieillesse. Tous ces systèmes, en effet, sont pour nous des systèmes d'assistance. Et nous ne saisissons nullement les distinctions subtiles grâce auxquelles M. Mirman voyait dans la loi de 1905 non pas une loi d'assistance, mais une loi de solidarité sociale ⁽¹⁾.

Au cours des débats relatifs au projet actuel, le système des retraites par l'impôt a maintes fois été présenté. C'est ainsi que M. François Fournier ⁽²⁾ s'en remettait, pour procurer les sommes nécessaires au service des retraites, à un

⁽¹⁾ *J. off.*, 6 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2738.

⁽²⁾ *J. off.*, 9 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3097.

impôt de solidarité sociale, réparti sur tout le monde, impôt que chacun supporterait, disait-il, avec plaisir, car tout le monde sentirait « que c'est une œuvre noble, une œuvre » méritoire que de participer à l'assurance de vieux ouvriers ». C'était également l'idée de M. de Ramel, qui, se basant sur les grandes générosités de notre pays de France, estimait qu'une taxe, judicieusement établie et relativement modérée sur les personnes qui peuvent le mieux la supporter, pourrait assurer aux travailleurs un minimum de retraite.

De même M. Mirman ⁽¹⁾ voulait instituer un grand service public, tout comme l'instruction, comme le service militaire, auquel contribueraient tous les citoyens. Pour M. Cauvin ⁽²⁾, tout membre de la société doit pouvoir, lorsque la nécessité l'y oblige, faire appel à l'aide sociale de ceux qui ne travaillent pas, de ceux ayant ou une fortune acquise ou une situation indépendante. M. Constans ⁽³⁾ se demandait pourquoi l'on ne constituerait pas les retraites par un impôt spécial sur les revenus dépassant 3.000 francs. Pourquoi ne pas demander à tous ceux qui ont des ressources plus que suffisantes les sommes nécessaires pour assurer aux ouvriers « qui, » par leur travail, ont créé toute la richesse sociale, l'indépendance des dernières années » ?

En somme, l'organisation des retraites ouvrières se transformerait, d'après ces diverses propositions, en une vaste réforme fiscale, hostile aux grosses fortunes, favorable aux petites; réforme qui frapperait de droits énormes les successions, établirait des taxes spéciales proportionnelles au montant des patentes, instituerait le monopole de la rectification de l'alcool, etc.

(1) *J. off.*, 7 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2769.

(2) *J. off.*, 7 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3753.

(3) *J. off.*, 7 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3782.

De semblables projets ne pouvaient pas manquer de plaire à certains esprits. Ils permettent, en effet, de faciles développements sur l'idéal démocratique, ils flattent les goûts égalitaires du peuple en s'attaquant aux riches et en promettant une plus juste répartition de l'impôt. Aussi la consultation syndicale de 1901 s'est-elle, à une grosse majorité, ralliée à ces systèmes. Mais, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, il ne faut pas s'y laisser tromper. Les critiques que nous avons formulées contre l'assistance, tant au point de vue moral qu'au point de vue financier, s'appliquent ici avec la même force.

Nous estimons que, pour résoudre le problème de la retraite, il faut s'adresser à l'assurance. Il faut faire appel à la prévoyance de l'ouvrier. Il faut que la pension de retraite, qui doit assurer au travailleur le pain de ses vieux jours, soit pour une part le fruit de ses épargnes, le résultat de ses efforts et non pas une aumône humiliante que verse la société à tout indigent. Ainsi la loi des retraites ouvrières pourra devenir, en même temps qu'une œuvre libératrice contre la misère des classes laborieuses, une œuvre d'éducation et d'amélioration morale.

C'est, d'ailleurs, ce qu'a admis la loi allemande du 22 juin 1889. C'est également le principe qu'a posé, en tête de son dernier projet, la commission d'assurance et de prévoyance sociales. C'est, enfin, celui auquel nous nous rallions.

II. *Des retraites constituées par l'assurance.*

De quels éléments doit être constituée une assurance contre la vieillesse ? Faut-il admettre, avec le projet actuel, que les ressources nécessaires au service des pensions doivent résulter de la triple participation de l'intéressé, du patron et de l'Etat ? Peut-on établir, en principe, la légitimité de cette

triple collaboration ? Doit-on, en fait, la reconnaître comme possible dans l'état actuel de notre société ? Autant de points que nous nous proposons d'examiner.

§ 1^{er}. La cotisation ouvrière.

Nous avons déjà remarqué que la consultation syndicale de 1901 ne s'était pas montrée favorable à l'idée de faire coopérer l'ouvrier à l'œuvre de la retraite. Sur 1073 réponses, 88 se prononçaient pour et 985 contre. Cette hostilité est facilement explicable, nous en avons donné les raisons. Nous savons, au contraire, que la dernière enquête à laquelle vient de faire procéder la commission sénatoriale a donné des résultats bien différents et qu'à une assez forte majorité les groupements ouvriers se sont déclarés favorables à cette cotisation obligatoire.

D'autre part, certains socialistes, d'ailleurs partisans du système de l'assurance en matière de retraite, se sont élevés contre la contribution ouvrière. Au nom de ce fameux « détroussement », de cette honteuse exploitation, par la classe capitaliste, de la classe des travailleurs. Pour eux, en effet, il ne saurait y avoir de versements que de la part des bénéficiaires du régime actuel. « Par l'assurance, la classe » possédante restitue, avec une part infime de ce prélèvement » capitaliste, une part aussi de sécurité, salubrité, etc., à la » classe ouvrière dont elle reconnaît ainsi une part du droit à » une restitution intégrale, à une égalité de fait entière, à » l'émancipation finale. Il serait contradictoire autant qu'inique » de surajouter au prélèvement capitaliste qui fait la richesse » et le capital de la classe possédante un prélèvement additionnel » (1).

(1) *J. off.*, 8 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3069.

Pour les partisans de ce système, l'assistance privée ou publique, facultative ou obligatoire ne vise que les indigents ; l'assurance, au contraire, est pour tout ouvrier le droit légal et effectif à la prévention et à la compensation des risques qui peuvent l'atteindre au cours de son existence. Il ne s'agit pas pour la société de faire acte de bienveillance, mais bien plutôt de s'acquitter d'une dette que peut légitimement réclamer la classe des travailleurs.

D'ailleurs, remarque-t-on, lorsqu'il s'est agi de la loi sur les accidents du travail, a-t-on obligé les ouvriers à contribuer ? Evidemment non et à l'étranger il en a été de même. L'on a simplement reconnu que l'ouvrier victime d'un risque professionnel avait droit à une compensation ⁽¹⁾. Pourquoi ne pas procéder de la même manière pour l'ouvrier dont l'organisme usé par le travail fait d'un homme de 50 ans un vieillard incapable de gagner sa vie ? Et M. Bonnevey ⁽²⁾, M. de Ramel, M. Antonin Dubost, qui pourtant n'étaient pas des socialistes, se demandaient pour quelle raison l'amortissement du capital humain ne serait pas tout aussi bien que l'amortissement du matériel à la charge soit de l'industrie, soit de l'Etat. Puisque l'industrie met chaque année de côté la somme nécessaire pour remplacer le matériel usé, puisque l'Etat, par les crédits qui pourvoient aux services de la justice, de la police, de la marine et de la guerre, intervient également, pourquoi faire au capital humain un sort pire que celui du capital machine ?

Et cependant M. Jaurès ⁽³⁾, bien à contre-cœur, il est vrai, s'est déclaré partisan de la contribution de l'ouvrier. M. Jaurès faisait remarquer en effet que si l'on ne l'admettait il

⁽¹⁾ *J. off.*, 15 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3940.

⁽²⁾ *J. off.*, 24 janvier 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 118.

⁽³⁾ *J. off.*, 14 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3911.

fallait bien recourir à l'impôt, mais les charges nouvelles résultant pour le pays de l'application de ce système soulèveront des résistances et pour faire taire ces résistances l'on abaissera la retraite à un chiffre misérable. Au contraire, avec la cotisation de l'ouvrier, le droit à la retraite devient certain, inviolable et l'on ne berce pas les travailleurs dans une illusion mensongère, bientôt évanouie.

Ainsi donc, le principe de la contribution ouvrière rencontre de nombreux adversaires. Nous allons voir qu'il s'en trouve encore davantage lorsqu'il s'agit de sa mise en pratique.

C'est, en effet, un lieu commun de soutenir que, si certains ouvriers touchent des salaires élevés et peuvent, sans grand dommage, supporter un prélèvement sur ces salaires, la grosse majorité des travailleurs ne touche que la somme strictement suffisante pour assurer sa subsistance. Et cependant, certains de ces travailleurs doivent prendre sur ce minimum la cotisation du syndicat, de la société de secours mutuels, la cotisation en cas de chômage. Va-t-on encore, chaque semaine, retenir à ces gens, dont la faculté d'épargne, déjà entamée par l'impôt, est certainement épuisée, les 40 ou 50 centimes exigés pour la retraite?

Si maintenant nous considérons la catégorie d'ouvriers la moins favorisée, celle à qui un salaire misérable refuse le moindre superflu, celle qui ne peut opérer les divers versements dont nous venons de parler, cette catégorie, pourra-t-on la contraindre à prélever la cotisation prévue par la loi? Il suffit de se référer, nous dit-on, aux monographies fournies à la Chambre par M. Mirman, le 7 juillet 1905 ⁽¹⁾, pour se faire une idée de ces « budgets incompressibles » qui n'arrivent à résoudre le redoutable problème de l'existence qu'à

⁽¹⁾ *J. off.*, 6 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2737.

force d'ordre, de sobriété, d'économie. Et l'on voit, dès lors, qu'exiger, dans de semblables conditions, la moindre retenue sur le salaire, c'est précipiter une foule de malheureux dans une misère plus grande, c'est les condamner, pour une minime retraite, à une vie plus épouvantable encore ⁽¹⁾.

Et l'on s'explique facilement les réponses exagérées de certains syndicats ouvriers, lors de la consultation de 1901 : « Le syndicat des ouvriers vanniers d'Aramon (Gard) repousse » de toute son énergie ce fameux projet (projet actuel) et » demande à ses auteurs de vouloir prendre notre place une » huitaine de jours seulement pour nous juger, c'est-à-dire » pour examiner notre situation... Il décide, en outre, de ne » se rallier qu'à un projet de loi où il sera inscrit, tous les » ans, au budget, une somme de..... pour assurer une pen- » sion de retraite aux travailleurs des deux sexes qui, après » avoir donné, toute leur vie, toutes leurs forces au travail, » n'ont pas un morceau de pain ». Ainsi s'explique la déclaration de la Confédération du travail qui repousse, « étant » donné l'insuffisance générale des salaires, tout projet basé » sur les cotisations ouvrières ou patronales » ⁽²⁾.

D'ailleurs, nous dit-on, quel sera le résultat tout naturel du prélèvement opéré sur le salaire de l'ouvrier ⁽³⁾ ? Nous parlons de l'ouvrier dont le salaire est assez élevé pour permettre un versement à la société de secours mutuels. Du jour où il faudra subir la retenue obligatoire, la cotisation à cette société cessera immédiatement et, dès lors, comment le tra-

⁽¹⁾ M. de Saint-Aubert, dans son ouvrage *L'assurance contre l'invalidité en Allemagne*, rapporte la réponse d'un paysan breton à qui l'on demandait, un jour, pourquoi les pêcheurs du Finistère ne faisaient pas d'économies durant la bonne saison en vue de la mauvaise : « Mais, s'exclama le paysan, si nous faisons des » économies pendant l'été, nous serons malheureux en tout temps ».

⁽²⁾ *J. off.*, 8 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3074.

⁽³⁾ *J. off.*, 7 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2764.

vailleur se garantira-t-il de la maladie, ce danger que la loi ne prévoit pas mais qui est autrement fréquent, autrement prochain que la vieillesse? Et, en effet, en prenant comme base un salaire de 1.200 francs et un prélèvement obligatoire de 2 p. 100, l'on arrive à une somme de 24 francs. Si l'ouvrier fait partie d'une société de secours mutuels, il doit verser environ 1 fr. 50 à 2 francs par mois, soit 18 à 24 francs par an, ce qui donne un total de 48 francs! Vraiment l'obligation pour l'ouvrier de s'assurer contre la vieillesse va le livrer, sans défense, aux maladies qui chaque jour l'assaillent et en rendant impossible toute affiliation aux sociétés de secours mutuels, elle va porter un coup redoutable à ces institutions très intéressantes ⁽¹⁾.

Encore si l'ouvrier qui voit, chaque semaine, son salaire se diminuer du versement obligatoire pouvait se dire : « C'est pour moi que j'économise, encore quelques années et je pourrai recueillir le fruit de mes privations, de mes efforts. Mais il n'en est pas ainsi. L'existence de l'ouvrier, est, en effet, semée de tels dangers, de telles embûches que le nombre des retraités ne peut qu'être bien faible en comparaison du nombre des cotisants. Les statistiques montrent que sur 100 ouvriers, 25 seulement arrivent à l'âge de 60 ans ⁽²⁾ Ainsi, 75 ouvriers auront subi pendant la plus grande partie de leur existence des prélèvements rigoureux pour une retraite dont ils ne bénéficieront pas. A moins de voir, dans un pareil fait, une forme supérieure de solidarité sociale, chaque individu devant se dévouer au bonheur de ses semblables, il faut, disent les adversaires de la cotisation ouvrière, considérer un pareil résultat comme inadmissible.

Telles sont les principales critiques que l'on adresse à la

(1) *J. off.*, 19 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 20.

(2) *J. off.*, 7 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3748.

contribution de l'ouvrier. Certaines ne laissent pas que d'être très embarrassantes, mais il est, croyons-nous, tout d'abord indispensable de dissiper une confusion qui pourrait peut-être se produire. Il est bien évident qu'avec ses modiques ressources, le travailleur ne pourra jamais s'assurer, pour ses vieux jours, une retraite suffisante. Et nous ne pensons pas qu'un projet ait jamais affirmé que l'ouvrier devrait payer ses retraites. L'on a seulement posé en principe que l'ouvrier devrait verser pour sa pension afin de l'obliger à faire acte de prévoyance et c'est alors que, grâce à la contribution patronale, grâce aux subventions de l'Etat, la faible cotisation du travailleur pourra s'accroître et lui assurer dans sa vieillesse, un chiffre de retraite convenable. Cette remarque faite, voyons ce qu'il faut penser des arguments présentés contre la contribution obligatoire de l'ouvrier.

La question de savoir si vraiment la classe capitaliste « détrouse » la classe des travailleurs ne nous arrêtera pas. Ce n'est pas dans un travail sur les retraites ouvrières que doit se faire le procès de l'organisation sociale actuelle.

Mais l'on a dit, la charge de la retraite doit être laissée complètement soit à l'Etat, qui est responsable de la mauvaise organisation sociale, soit à l'employeur qui doit amortir son capital humain tout comme son capital machine ⁽¹⁾. Et à l'appui de cette thèse on a cité la loi sur les accidents de travail qui garantit l'ouvrier sans rien prélever sur son salaire.

Nous ferons, tout d'abord, avec M. Aynard ⁽²⁾, une réserve

⁽¹⁾ Dans son ouvrage sur « *Les retraites des travailleurs* », M. Imbert concluait lui aussi au caractère facultatif de la cotisation ouvrière et rendait seule obligatoire, la cotisation patronale. « Le patron assujéti à des versements au profit de » son personnel lui constitue en quelque sorte des demi-retraites. L'ouvrier reste » libre de faire le surplus », p. 187.

⁽²⁾ *J. off.*, 15 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3944.

quant à l'assimilation du capital-humain au capital-machine. La machine, en effet, ne s'use que parce qu'elle est mise en mouvement, parce qu'elle fonctionne, une machine que l'on n'actionnerait pas, durerait indéfiniment, mais l'homme n'utiliserait-il pas sa vie en ne travaillant pas? Le fermier qui emploie un laboureur, utilise-t-il le laboureur? Ne faut-il pas dire, au contraire, que l'individu qui vit dans l'oisiveté, dans la paresse, affaiblit ses forces d'une manière plus certaine, plus dangereuse que celui qui travaille?

On ne peut, d'autre part, faire état, en pareille matière, de la loi de 1898 sur les accidents de travail. Cette loi, en effet, vise des événements absolument fortuits, le plus souvent impossibles à éviter, alors que la vieillesse est un fait fatalement prévu, de caractère très général, bien que se produisant à des âges très variables. Divers éléments connus amènent, en effet, à la vieillesse, contre eux se dresse le faisceau des assurances sociales ⁽¹⁾. Nous sommes donc ici dans un domaine mieux défini, plus facile à défendre et l'on ne peut assimiler, au point de vue des conséquences à tirer, la loi des retraites à la loi sur les accidents de travail.

L'on a objecté, en second lieu, l'impossibilité dans laquelle se trouve la grande majorité des ouvriers de subir le plus léger prélèvement sur leurs salaires. Et à cela l'on peut répondre que le régime de la cotisation ouvrière existe déjà dans un grand nombre d'industries. Plusieurs caisses patronales prélèvent sur le salaire quotidien la somme qui doit être affectée à la retraite. Les ouvriers mineurs subissent, depuis 1894, une retenue obligatoire de 2 p. 100. Dans les compagnies de chemin de fer, il en est de même. « Et je ne sache » pas, disait M. Guieysse, que pour les caisses qui fonction-

(1) *J. off.*, 15 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3942.

» nent normalement, il y ait eu des protestations bien vives
» de la part des ouvriers ».

Mais, nous dit-on encore, quel que soit le chiffre de la cotisation et en admettant même que l'ouvrier puisse la payer, où la prendra-t-il? Il la prendra inévitablement sur la somme mise en réserve pour la société de secours mutuels. Et, dès lors, ce pauvre ouvrier se trouvera privé, aux heures de maladie et aux heures de chômage, des secours sur lesquels il pouvait compter.

Là encore, croyons-nous, l'objection ne porte pas et sans anticiper sur le chapitre où il sera traité du service de la retraite, nous ne voyons pas pourquoi le législateur, véritablement soucieux de conserver aux institutions de prévoyance leur champ d'action, ne les admettrait pas dans le fonctionnement d'une loi de retraites.

Une dernière objection se dégage enfin d'un bref examen des tables de mortalité. Il apparaît d'une façon évidente que tous les cotisants n'arrivent pas à l'âge requis pour bénéficier de la retraite et que, dès lors, ceux qui disparaissent ne recueillent aucun bénéfice de leurs efforts de prévoyance. Mais, répondrons-nous, s'il en était autrement, il serait absolument impossible de faire une loi d'assurance sociale de quelque étendue ⁽¹⁾. On ne peut, en effet, en pareille matière, faire abstraction de la loi des grands nombres. L'accroissement des cotisations doit être d'autant plus élevé et, par le fait, la charge doit être d'autant plus lourde que le nombre des cotisants est plus petit. Ainsi donc, en exonérant les ouvriers de tout versement, on diminue considérablement le nombre des cotisants et la loi des retraites devient, soit pour les patrons, soit pour l'Etat, une charge épouvantable.

(1) *J. off.*, 29 novembre 1935, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3559.

En définitive, nous croyons que la cotisation ouvrière peut parfaitement se justifier. Sans doute, elle soulève des objections, surtout de la part des intéressés, mais le fait n'est pas nouveau. Que de fois, les réformes ont été mal accueillies par ceux mêmes qui devaient en profiter ! De même que les ouvriers allemands se sont élevés contre l'assurance-invalidité, de même que tous les ouvriers ne se sont pas également réjouis de la diminution de la journée de travail, de même, l'ouvrier français ne veut pas de la retenue sur le salaire, alors même que cette retenue simplifie et facilite sérieusement le problème des retraites.

D'ailleurs, est-il avantageux, au point de vue moral, de dispenser l'ouvrier de toute cotisation et de mettre, ainsi qu'on l'a demandé, le service des retraites à la charge de l'Etat et de l'employeur ? Nous ne le croyons pas. Il est, au contraire, de la dignité de l'ouvrier de participer à l'assurance, de se mêler à l'existence, au fonctionnement de la loi. Sinon, c'est retomber dans l'assistance et dans ses humiliations. De plus, dans une démocratie où chacun participe aux affaires publiques, il est bon que le travailleur puisse, par des sacrifices personnels, se ménager une vie politique indépendante.

Enfin, indépendamment des avantages déjà signalés, la cotisation ouvrière, en rendant possible une loi de retraites, délivrera le travailleur de la concurrence de ces demi-invalides, de ces vieillards qui, mourant de faim, acceptent les salaires les plus minimes et contribuent, de la sorte, à rabaisser le taux de la main-d'œuvre. Du jour où par la retraite le plus grand nombre de ces malheureux se trouvera à l'abri de la misère, les travailleurs valides pourront réclamer et obtenir un salaire plus élevé.

La cotisation ouvrière étudiée, nous en arrivons au second élément constitutif de la retraite : le versement des patrons.

§ 2. La cotisation patronale.

A la vérité, ce second élément rencontre moins de difficultés que le précédent. C'est, en effet, une idée très répandue dans les milieux ouvriers et surtout dans les milieux socialistes, que le patron, toujours trop riche, ne fait jamais assez pour améliorer le sort de ceux qu'il emploie.

Pour certains ⁽¹⁾, la cotisation patronale doit être considérée « comme une modique part dans les bénéfices de l'entreprise, laissés à ceux qui ont contribué, pour une grosse part, à leur formation ». Pour d'autres, l'employeur qui amortit son capital mécanique doit de même amortir son capital humain. « L'employeur, disait M. Antonin Dubost, est responsable, vis-à-vis de la société en général, de l'entretien, de la réparation, de l'amortissement de ces forces usées à son service ». Enfin l'école catholique, avec sa théorie du juste salaire, prétend que le patron doit à celui qu'il emploie, en plus de la rémunération immédiate du travail sous forme de salaire, une prime d'assurance contre les risques qui peuvent atteindre l'ouvrier.

Quoi qu'il en soit de ces théories, nous devons reconnaître que l'idée de la contribution patronale est presque unanimement admise. C'est une opinion qui se répand de plus en plus dans tous les milieux que celle qui affirme que le patron n'a pas tout fini le jour où il a payé à l'ouvrier son salaire normal. Il ne peut pas se désintéresser de cet homme qui, durant sa jeunesse, a été son collaborateur et dont le travail journalier a contribué au succès de l'entreprise. Le patron doit donc, pour sa part, assurer à ses vieux travailleurs un minimum de retraite.

(1) Réjou, *Des retraites ouvrières*, p. 182.

Cependant, la contribution patronale soulève quelques difficultés qu'il nous faut présenter.

L'on a dit qu'il était inexact de poser ce principe : le patron est toujours enrichi par l'ouvrier. Il y a, en effet, beaucoup de patrons qui font de mauvaises affaires ⁽¹⁾. Principalement les petits patrons, souvent plus malheureux que les ouvriers. Les petits patrons qui doivent recourir à un intermédiaire pour placer leurs produits, au banquier pour faire face aux échéances ainsi qu'aux payes régulières. Si donc l'on vient demander à ces gens là de contribuer pour une part à la retraite de leurs ouvriers, que se passera-t-il ? Dans la réalité, ces petits employeurs devront prendre sur leur propre gain les sommes nécessaires et l'on en arrivera à cette situation singulière d'un patron faisant les frais d'une pension pour son personnel sans pouvoir, pour lui-même, mettre de côté des ressources pour ses vieux jours ⁽²⁾. Dans la grande industrie, la situation des patrons n'est guère plus avantageuse. M. Aynard ⁽³⁾ faisait remarquer que, d'après une statistique de M. Leroy-Beaulieu sur les résultats industriels, « sur trois patrons il y en a un qui fait fortune, un qui vit et » un qui se ruine ». Et comme « le patron qui perd paie le » même salaire que celui qui gagne », la contribution patronale ne pourra qu'accroître encore davantage le nombre des faillis et des employeurs malheureux.

D'ailleurs les résultats de l'initiative privée, dit-on encore, montrent bien que peu de patrons peuvent assurer une retraite à leurs ouvriers. Nous avons précédemment remarqué l'insuffisance des caisses patronales. Sans prétendre que, jusqu'à présent, les patrons ont toujours fait ce qu'ils devaient pour

⁽¹⁾ *J. off.*, 12 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2866.

⁽²⁾ Lefort, *op. cit.*, I, p. 338.

⁽³⁾ *J. off.*, 30 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3587.

améliorer la condition des travailleurs, il est cependant permis de penser qu'à des résultats plus encourageants correspondrait un tout autre chiffre d'institutions de prévoyance. Et c'est ainsi que les compagnies de chemins de fer, dont la situation économique est très prospère, ont depuis longtemps déjà assuré des pensions à leurs employés. Si donc l'on grève d'une charge nouvelle les budgets patronaux, cela revient à placer l'industrie et le commerce dans une situation désavantageuse pour résister à l'effort toujours plus redoutable de la concurrence étrangère, c'est les anémier et préparer les voies à l'importation.

Heureusement pour le patron que, en dépit de toutes les dispositions législatives présentes et à venir, il lui sera toujours facile de se mettre à l'abri de toutes ces mesures oppressives. Grâce, en effet, à une foule de moyens dont le patronat dispose, grâce à des répercussions inévitables, ce sera toujours sur l'ouvrier que retombera la contribution mise à la charge du patron ⁽¹⁾. Ou bien l'employeur diminuera son personnel et emploiera une machine. Ou bien il augmentera ses prix de vente et l'ouvrier en souffrira comme consommateur, ou bien il établira tout un système d'amendes pour des fautes légères, imposera à l'ouvrier l'obligation de fournir ses outils, etc., etc. Pour qui connaît exactement les rapports existant entre le capital et le travail, la question ne fait pas de doutes, le patron récupérera sur l'ouvrier la cotisation dont on veut le grever.

Nous opposerons immédiatement à cette objection l'expérience de la loi sur les accidents du travail et de la loi de 1894 sur les ouvriers mineurs. Aucune de ces lois, en effet, n'a amené de répercussion fâcheuse sur la condition des tra-

(1) *J. off.*, 10 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3136.

vailleurs et spécialement sur le taux des salaires ⁽¹⁾. D'ailleurs, pourquoi une loi de retraites ne prévoirait-elle pas des mesures de nature à réprimer les abus pouvant résulter de la mise en application de la loi?

C'est également dans les résultats de l'expérience que nous trouverons la réponse à cet autre argument fourni par les adversaires de la contribution patronale, argument qui consiste à dire : toute charge nouvelle mise sur les budgets patronaux doit placer inévitablement l'industrie et le commerce dans une situation fâcheuse en face de la concurrence étrangère. Or, nous voyons précisément qu'en Allemagne, pays où la contribution patronale existe parfaitement et où les patrons au cours de l'année 1900 ont versé pour leur part 80 millions, ni l'industrie, ni le commerce n'ont souffert. Si bien que M. Boediker, au congrès de Dusseldorf (17-24 juin 1902) pouvait dire : « Les patrons eux-mêmes croient si peu » que leur capacité de concurrence soit compromise par les » charges d'assurance qu'on voit depuis bien des années » s'accroître le montant des sacrifices volontaires faits par » eux en faveur des employés et ouvriers, sacrifices qui ont » dépassé, en 1901, 80 millions de marks et qu'on a vu sans » cesse se créer et développer les plus diverses institutions » libres de patronage à côté de l'organisation de l'assurance » obligatoire » ⁽²⁾. Admettons qu'en France les résultats ne soient pas à ce point remarquables parce que notre pays ne traverse pas, à l'heure actuelle, une période de prospérité économique comparable à celle de l'Allemagne, mais nous pouvons cependant nous baser sur ces constatations pour dire que le versement patronal ne doit pas, à ce point, anémier les forces productrices du pays et que, dès lors, la con-

(¹) *J. off.*, 7 déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3784.

(²) Vitali, *op. cit.*, p. 67.

currence ne soit plus possible avec les marchés étrangers.

D'ailleurs, en serait-il ainsi, le patron ne serait pas dégagé de ses devoirs sociaux, car, comme le disait M. Aynard dans la préface de son livre : *Paris en 1889* : « Il n'est point de » lois fatales naturelles, à plus forte raison économiques qui » puissent autoriser celui qui emploie à ne pas remplir son » devoir envers celui qui est employé » ⁽¹⁾.

Enfin, l'on a présenté contre la contribution patronale, de même que contre la contribution ouvrière, l'impossibilité dans laquelle vont se trouver certains patrons de supporter cette charge nouvelle. Notre réponse sera la même. L'expérience déjà citée de l'assurance en Allemagne, les treize années de fonctionnement de la loi de 1894 sur les ouvriers mineurs, les nombreuses institutions patronales spontanément émanées de l'initiative privée montrent surabondamment qu'il n'est pas téméraire d'imposer à l'employeur cette participation à la retraite de ses employés. Sans doute, les patrons vont réclamer. Ils l'ont déjà fait lorsqu'il s'est agi de la loi de 1898 sur les accidents du travail et cependant l'application de cette loi s'est opérée d'une façon très normale sans que l'on ait eu à enregistrer la moindre répercussion.

Nous pensons donc que la contribution patronale peut se justifier. Il est, en outre, permis d'espérer qu'elle produira, au point de vue moral, d'excellents résultats. En effet, la cotisation de l'employeur et de l'employé doit établir, entre eux, un lien étroit de solidarité bien préférable à l'antagonisme néfaste qui, de nos jours, sépare le capital du travail. Du jour où l'ouvrier verra que le patron coopère lui aussi à cette retraite pour laquelle il consent, sur ses modestes ressources, de durs sacrifices, le contrat de travail aura une

⁽¹⁾ *J. off.*, 41 juill. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2829.

tout autre signification et l'on peut espérer qu'à la haine des classes succéderont un peu d'apaisement et d'estime réciproques.

Voilà donc le second élément constitutif de l'assurance, arrivons au troisième et dernier : la contribution de l'Etat.

§ 3. La contribution de l'Etat.

Ce dernier élément, de même que le précédent, est admis sans difficultés. Ceux-là seuls, toutefois, qui prétendent, comme M. Antonin Dubost, mettre exclusivement au compte de l'employeur la charge des retraites ouvrières s'opposent à cette cotisation.

Il est tout naturel, en effet, que l'Etat ne puisse se désintéresser d'une pareille question et assiste, en simple spectateur, aux efforts rigoureux des patrons et des ouvriers. S'il est vrai que l'Etat doit faire l'éducation de la prévoyance, quel meilleur encouragement peut-il donner que celui d'aider lui-même la prévoyance ? D'ailleurs, l'Etat n'a-t-il pas un rôle de protection envers les forces économiques du pays ? Ce rôle il le remplit par des primes, par des encouragements à l'industrie, au commerce, à l'agriculture ; il est donc naturel que cette protection s'accorde à l'ouvrier et au patron par qui l'organisation économique se développe et prospère.

Malheureusement, il y a toujours un danger à appeler l'Etat à son secours. C'est que l'Etat n'ayant rien ou presque rien, ce qu'il donne, il est bien obligé de le prendre à d'autres. Et, dès lors, la question de la contribution de l'Etat se pose ainsi : Dans quelle mesure cette contribution viendra-t-elle augmenter les deux autres ? Car, si l'Etat, pour majorer les pensions de retraite, demande au budget des sommes énormes, ces sommes pourraient bien retomber par les

impôts sur l'ouvrier qui, une fois de plus, serait dupe du marché. Et M. Guieysse, dans son rapport de 1900, faisait remarquer « que les impôts, même directs, mais surtout les » impôts indirects, sont relativement, d'autant plus lourds » pour les contribuables que leurs ressources sont plus » modestes; de plus, les avantages ou les jouissances que » retirent les citoyens des grandes institutions qui sont nécessaires à la prospérité de la nation et en font la gloire sont » bien différents suivant leurs conditions sociales ». Il est donc de toute justice que les ressources nécessaires à l'Etat pour constituer sa part, soient prélevées sur d'autres catégories de personnes; de telle façon que les ouvriers ne voient pas leur cotisation s'augmenter des sommes que l'Etat est censé procurer.

Et c'est surtout pour cette raison que beaucoup de personnes ont justifié la contribution de l'Etat. Par elle, en effet, tous ceux qui ont engagé leurs capitaux, non pas dans des entreprises industrielles, mais dans de simples placements mobiliers ou immobiliers, les propriétaires de titres de rente, les bourgeois participeront à la loi des retraites ouvrières.

Aussi ne voyons-nous pas, comme certains, le desideratum à réaliser « dans une énergie libre qui, ne comptant que sur » elle-même, ne demanderait rien à l'Etat ». Mais la subvention de l'Etat ne doit pas être un expédient, car, ainsi que l'a dit M. Benoist à la Chambre ⁽¹⁾, l'intervention de l'Etat se justifie par le fait même qu'elle s'impose, « il ne s'agit pas de savoir si l'Etat doit le faire, il suffit de savoir que l'Etat ne peut pas ne pas le faire ».

(¹) *J. off.*, 11 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2829.

DEUXIÈME PARTIE

Le projet de loi du 23 février 1906.

CHAPITRE PREMIER

COMMENT SONT CONSTITUÉES LES RETRAITES

Nous avons conclu, dans la première partie de cette étude, devant l'insuffisance des institutions actuelles de prévoyance, à la nécessité d'une loi sur les retraites ouvrières. Cette loi, nous l'avons basée sur le principe de l'obligation et nous l'avons édictée sur un système d'assurance. Il nous faut maintenant, dans la seconde partie de ce travail, envisager tout spécialement le dernier projet voté par la Chambre, le 23 février 1906.

Ce projet, verrons-nous au cours de ce chapitre, repose sur la triple collaboration de l'ouvrier, du patron et de l'Etat.

Ce système, d'ailleurs appliqué depuis 1889 en Allemagne, a été maintes et maintes fois préconisé en France. Les deux projets de loi déposés au nom du gouvernement, en 1892 et 1898, l'admettaient parfaitement. La Commission du travail, en 1893, et les deux Commissions d'assurance et de prévoyance sociales, en 1896 et 1900, le plaçaient en tête de leurs rapports. C'est celui que nous allons présentement examiner.

I. La cotisation ouvrière.

La cotisation ouvrière a fait l'objet de trois systèmes qui, tour à tour, ont été présentés et soutenus devant le Parlement : la retenue uniforme pour tous les salaires, la retenue forfaitaire par classe de salaires, la retenue proportionnelle. Ce dernier système, adopté par la Chambre, nous retiendra principalement.

Le système de la retenue uniforme demande la même somme à tous les ouvriers, sans considération du taux de leur salaire. Il leur assure, en revanche, les mêmes avantages à l'heure de la retraite. Ce système se rencontre dans les projets Escuyer (1896), Zevaès (1898) et Dubuisson (1898), projets qui fixaient la cotisation à 1 franc par mois pour les ouvriers, 1 fr. 50 pour les patrons, 2 fr. 50 pour les ouvriers étrangers et leurs patrons.

Ce système se heurte à cette remarque bien simple : il est impossible de demander à des individus touchant des salaires différents, un versement absolument semblable. Ce qui surchargerait les uns serait facilement supporté par les autres, car les salaires diffèrent suivant les professions, suivant les localités, à la ville et à la campagne. Une femme qui gagne 1 fr. 25 à Paris est relativement moins heureuse que l'ouvrière de la campagne qui gagne 0 fr. 60 par jour.

Le système de la retenue uniforme prête donc bien à la critique. Quel que soit le chiffre admis, il lèsera inévitablement certains travailleurs, alors que d'autres se trouveront dans une situation privilégiée. Aussi ce système, repris en 1906 par MM. Coutant et Dumont, a-t-il été repoussé par la Chambre ⁽¹⁾.

(1) *J. off.*, 19 janv. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 15.

Le système de la retenue forfaitaire part d'un principe opposé. Il considère uniquement le taux du salaire; d'après ce taux, il établit diverses classes; à chaque classe correspond un prélèvement différent, d'autant plus fort que le salaire est plus important.

Ce système a été adopté par la commission de 1900, puis rejeté pour le système préconisé actuellement par le projet de 1906. La principale raison de ce rejet consiste dans la faiblesse des pensions qu'il faudrait verser aux ouvriers faiblement salariés si l'on voulait appliquer une proportionnalité rigoureuse. L'on est donc obligé de demander à ces ouvriers, afin de leur assurer une retraite convenable, jusqu'à 6 p. 100 de leur salaire, alors qu'aux travailleurs largement rétribués on ne demande que 3 p. 100 ⁽¹⁾. D'où l'épithète d' « impôt proportionnel et progressif à rebours ».

D'autre part, ce système répartit les ouvriers en diverses catégories connues de tous et surtout des patrons. Il peut ainsi devenir difficile à l'ouvrier de passer d'une classe à une autre plus élevée lorsqu'il vient à changer de patron.

Il nous reste donc à examiner le dernier système, celui de la retenue proportionnelle.

Ce système, qui fonctionne en France depuis 1894 par la loi relative aux ouvriers mineurs, avait été adopté par la commission de 1896. Le gouvernement l'avait également inséré dans son projet de 1898. Rejeté en 1900, il vient de reparaitre avec le projet de 1906. En effet, l'article 3, al. 2 de ce projet, s'exprime ainsi : « Le prélèvement sur le salaire des assurés, comme le versement des employeurs, est de deux pour cent (2 p. 100) du salaire... », soit au total 4 p. 100.

Ce système n'a certes pas été admis sans discussion.

(¹) Vitali, *op. cit.*, p. 182.

MM. Coutant et Dumont ⁽¹⁾ présentaient, en effet, contre lui l'objection suivante. Quel va être, disaient-ils, le résultat tout naturel de ce système? Ce sera d'assurer à l'ouvrier qui aura touché les plus forts salaires la retraite la plus élevée. Or, n'y a-t-il pas une injustice flagrante à favoriser des gens dont la situation privilégiée n'est peut-être due qu'à l'absence de charges dans l'industrie qui les a employés? N'est-ce pas inique que d'accuser davantage cette inégalité en prolongeant par l'effet de la loi « au delà du labeur, le salaire du labeur »? Et le patron devant augmenter ses versements proportionnellement au salaire de ses ouvriers, n'est-ce pas mettre une prime à la diminution ou à la stagnation des salaires?

Mais, pouvait-on répondre, une semblable disposition se légitime très facilement. A l'ouvrier qui, par son habileté, son intelligence dans le travail, a mérité une rétribution élevée, l'on ne peut cependant assurer une retraite semblable à celle de l'ouvrier maladroit et sans initiative. Il y a là un principe de naturelle justice que l'on ne saurait violer. M. Bellom ⁽²⁾ faisait d'ailleurs remarquer « qu'à mesure que » la situation du travailleur s'améliore, ses besoins croissent » et ne trouvent pas une satisfaction plus complète dans un » salaire majoré; l'employé dont la rémunération surpasse » celle de l'ouvrier, n'a pas moins de mérite que ce dernier » à faire acte de prévoyance, car la situation sociale, la » nécessité de tenir son rang lui imposent des charges que » le travailleur manuel n'a pas à supporter ».

Maintenant, à ceux qui craignent que le patron, afin de diminuer le chiffre de ses versements, ne diminue le salaire de ses ouvriers, l'on peut également répondre que l'expérience de ces dernières années n'autorise pas ces appréhen-

(1) *J. off.*, 19 janv. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 15.

(2) *L'assurance contre l'invalidité*, p. 62.

sions. En effet, la loi sur les accidents du travail, pourtant lourde de charges pour les employeurs, n'a nullement influencé les salaires et l'on a constaté, tout au contraire, une tendance à leur augmentation.

Le système de la retenue proportionnelle peut donc se justifier. Voyons maintenant de quelle façon le projet actuel a réglé son fonctionnement.

La retenue proportionnelle, dans le projet de 1906, doit porter sur le salaire, et par salaire l'on entend évidemment le salaire en nature, comme le salaire en argent, sinon l'ouvrier agricole serait le plus souvent dans l'impossibilité de se constituer une retraite. Il y a des régions, en effet, où le paysan est payé uniquement avec du blé, du maïs, des denrées quelconques. D'autres fois, il reçoit en jouissance des terres qu'il doit cultiver moyennant la participation, soit au tiers, soit au quart des produits.

D'un autre côté certaines professions ne touchent pas de salaires fixes : les garçons de café, les cochers de fiacre, qui sont payés par les pourboires. Il s'agira donc d'évaluer suivant les cas particuliers et de déterminer pour quelle somme tel mode de paiement doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation du salaire de chaque travailleur.

Cette détermination, la loi ne peut la faire, il faudra donc recourir à un règlement d'administration publique. Et c'est ce que dit l'article 3, alinéa 2 du projet. « Le prélèvement sur le salaire... est de... y compris le salaire en nature, évalué dans les conditions déterminées par règlement d'administration publique... ».

Cependant, après avoir posé le principe de la cotisation obligatoire, la Chambre, devant les réclamations de nombreux députés, est venue apporter une très importante dérogation à cette règle générale. Sur la proposition de M. Bon-

nevay ⁽¹⁾, la Chambre a exempté de tout prélèvement les salaires inférieurs à 1 fr. 50 par jour. Elle a pensé que les ouvriers qui touchaient d'aussi faibles salaires ne pouvaient subir la retenue obligatoire et elle a chargé le fonds de secours de verser en leur lieu et place les sommes nécessaires à la constitution de ces retraites.

Une semblable disposition, il est vrai, n'a pas été admise sans difficultés. Elle n'a, d'ailleurs, d'équivalent dans aucune législation, pas plus en Belgique qu'en Allemagne. C'est qu'en effet l'on en arrive à donner de la sorte une très forte entorse au principe tout d'abord posé. L'ouvrier, ainsi exonéré de tout versement, est-il un assuré véritable? Ne devient-il pas, du jour où la loi le dispense de toute contribution à l'œuvre de sa retraite, un assisté exceptionnellement introduit dans la loi d'assurance? Certes, la question ne fait pas de doute. Aussi M. Benoist ⁽²⁾ estimait-il qu'il eût certainement mieux valu abaisser même jusqu'à quelques millimes, le chiffre de la cotisation plutôt que d'en jamais dispenser l'ouvrier.

Ainsi donc, l'ouvrier dont le salaire est supérieur à 450 fr. par an subira sur ce salaire le prélèvement obligatoire de 2 p. 100. Dès lors, la question se pose de savoir comment seront opérés, puis ensuite constatés ces prélèvements.

Disons de suite que le projet de 1906 a chargé l'employeur de retenir sur le salaire de ses ouvriers et employés les sommes destinées à la retraite et qu'il ne peut, sans encourir une amende, se soustraire à cette obligation.

La constatation des prélèvements peut se faire suivant divers procédés. Il y a, tout d'abord, le système de la carte d'identité avec apposition de timbres-retraite. Il est actuelle-

⁽¹⁾ *J. off.*, 24 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 117.

⁽²⁾ *J. off.*, 22 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 903.

ment usité en Allemagne. Dans ce système, chaque ouvrier reçoit une carte divisée en un certain nombre de cases. L'employeur, au jour fixé, appose dans une de ces cases un timbre de valeur variable suivant l'importance des salaires (d'où la dénomination allemande de « Klebesegetz » loi de collage). Le patron rend ensuite sa carte à l'ouvrier. Les timbres sont annulés dès qu'ils sont collés. A la fin de l'année, ces cartes sont centralisées par la Caisse des retraites qui fournit des cartes neuves aux assurés en même temps qu'un état récapitulatif portant le total des timbres. Les cartes sont envoyées au bureau régional des retraites où chaque adhérent a un compartiment, il est, dès lors, facile à la caisse de calculer le montant de chaque retraite.

Il y a, en second lieu, le système du livret individuel. Sur ce livret, qui appartient en propre à l'ouvrier, sont inscrits et quittancés tous les versements effectués par l'ouvrier et le patron.

Un dernier système est celui des comptes individuels adopté, jusqu'à ces derniers temps, par la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ouvrait, au nom de chaque ouvrier, un compte spécial au début de chaque mois. Pour chaque ouvrier, l'employeur envoyait un bordereau nominatif indiquant les salaires payés durant le mois écoulé, les retenues faites et les contributions patronales dues. Après vérification de la Caisse et sous certaines sanctions, le patron opérait le versement des sommes dues. Chaque année, au mois de mars, la Caisse adressait à tous les assurés un relevé de ces sommes, leur emploi et le chiffre de la retraite éventuellement acquise ⁽¹⁾.

(1) Vilali, *op. cit.*, p. 192.

Disons de suite qu'une pareille combinaison offrait des difficultés pratiques considérables. Il entraînait tout un système d'envoi de cartes, toute une comptabilité minutieuse et compliquée qui rendaient son fonctionnement bien onéreux. Aussi l'a-t-on abandonné.

Voyons donc le système de la carte d'identité, d'ailleurs adopté dans le projet de 1906. Ce système a été vivement critiqué. L'on a dit qu'il présentait de grands avantages pour l'assurance volontaire, pour la Caisse d'épargne, car dans tous ces cas, chacun étant son propre maître, colle sur sa carte d'identité autant de timbres qu'il lui plaît. Dans un système de retraites obligatoires, au contraire, « il s'agit d'un paiement obligatoire où un tiers colle et reçoit l'argent d'autrui », d'où la tentation de ne pas dépenser cet argent, mais de l'employer pour soi-même. Et M. Bœdiker estimait, au Congrès de Vienne, que le timbre de cotisation et la carte de quittance, d'une part, n'avaient pas donné ce que l'on en attendait et, d'autre part, qu'ils avaient causé « aux intéressés » une molestation plus grave qu'on ne l'avait supposé ».

Il résulte, en effet, de nombreuses constatations que l'employeur allemand encaisse la retenue, mais néglige fréquemment d'appliquer les timbres, et comme le droit à la rente dépend de cette application il en résulte que l'ouvrier se trouve mis à la complète disposition du patron.

De plus, les frais qu'entraîne l'adoption de ce système sont considérables. M. Dumont ⁽¹⁾ estimait, en effet, que, dans l'industrie, pour 100 ouvriers, un comptable supplémentaire devenait absolument nécessaire si l'on voulait faire les opérations régulièrement. D'autre part, le renouvellement intégral des cartes d'identité (8 à 10 millions pour la France)

(1) *J. off.*, 25 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 162.

doit venir, tous les ans, augmenter, d'une façon considérable, le chiffre des frais généraux de la loi.

C'est pourquoi l'on a préconisé le système du livret individuel ⁽¹⁾. Dès lors, la fraude devient bien difficile. Les opérations multiples qui nécessitent un nombreux personnel : préparer les timbres, les coller, les oblitérer soigneusement, tout cela est simplifié, il suffit d'écrire sur le livret une date et un chiffre.

D'ailleurs, un pareil système n'est-il pas consacré par l'expérience de la Caisse nationale des retraites, de la Caisse d'épargne ? Sa simplicité convient certainement mieux à notre tempérament toujours réfractaire à la raideur et à la complexité bureaucratique des organisations d'outre-Rhin.

Le projet de 1906, dirons-nous, n'a pris parti ni pour l'un ni pour l'autre de ces systèmes, il les a admis également. L'article 3, alinéa 4 dispose en effet : « Tout assuré, âgé de moins de soixante ans, reçoit gratuitement un livret individuel ou une carte annuelle d'identité où doivent être inscrits les versements ou apposés les timbres-retraite correspondants dans des conditions déterminées par règlement d'administration publique ». Toutefois, afin de rendre la fraude plus difficile, on a pensé qu'il serait bon de faire les paiements dans des délais pas trop éloignés et l'on a fixé seize jours pour les ouvriers et un mois pour les employés ; ainsi l'intéressé pourra se rendre compte si l'inscription a bien été faite sur son livret ou l'apposition du timbre sur la carte d'identité.

Pour une certaine catégorie d'ouvriers, le système du timbre-retraite se recommande cependant d'une façon spéciale. Nous voulons parler des ouvriers qui travaillent à la journée, ceux que l'on emploie quelques jours pour la mois-

(1) *J. off.*, 25 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 163.

son et qui, le lendemain, sont ailleurs à la recherche d'un nouveau travail. Pour ces gens là, en effet, comment contrôler les versements du patron, si l'on ne se sert de la carte d'identité (1) ?

Ainsi l'ouvrier verra se former, au jour le jour, sa pension de retraite. Chaque quinzaine ou chaque mois, en effet, suivant sa condition de travail, les versements inscrits sur son livret ou sur sa carte d'identité seront liquidés par la caisse qu'il aura choisie et donneront lieu à une inscription de rentes. C'est ainsi qu'à chaque période, il verra croître et grandir sa pension jusqu'au jour où il sera en droit de la réclamer.

D'autre part, pendant le premier semestre de chaque année, il obtiendra gratuitement sur sa demande, de la caisse où se centralisent ses versements, un bulletin indiquant le montant de la retraite qui lui était éventuellement acquise le 31 décembre précédent et, le cas échéant, du capital réservé. De même si l'ouvrier venait à perdre son livret, il aurait, grâce à ce bulletin, un duplicata de ses versements.

Tels sont les moyens que prévoit la loi pour s'assurer de la réalité du prélèvement sur le salaire de l'ouvrier et du versement du patron. Voyons maintenant quelles combinaisons s'offrent au travailleur pour effectuer ses versements. Ces versements, l'ouvrier peut les faire, soit à capital aliéné, soit à capital réservé.

Dans le premier de ces systèmes « le capital est déposé à » fonds perdu ; il est théoriquement absorbé avec ses intérêts » au jour du décès du rentier », l'assureur acquiert la pro-

(1) Et cependant M. Fuster, dans son rapport sur le fonctionnement des caisses régionales allemandes, montrait qu'en dépit des mesures prises il était bien difficile de soumettre ces personnes au régime de la loi. Comment, en effet, assujettir à un contrôle des individus qui, au cours d'une même semaine, changent plusieurs fois de patron ?

priété définitive de toutes les sommes versées. Le montant de la rente repose sur les résultats produits par toutes ces sommes. Dans le second « les versements opérés en vue de » la constitution du capital sont remboursés sans intérêts au » moment du décès, que ce décès se produise avant ou après » l'entrée en jouissance de la rente ; le montant de la rente » repose sur les résultats produits par les intérêts seuls des » versements » (1). Chaque système a ses avantages. Il est bien évident que les versements à capital aliéné augmentent considérablement le chiffre de la retraite, puisque cette retraite est basée non pas seulement sur les intérêts seuls des versements, mais encore sur l'intégralité des cotisations. Mais, en revanche, si le travailleur vient à mourir avant l'âge de la retraite rien ne lui est dû et surtout rien n'est dû à sa famille. Les versements effectués à ce jour l'ont été en pure perte. Il y a donc là un aléa considérable, d'autant plus que la mortalité prématurée est très forte dans la classe ouvrière.

Le système du capital réservé, au contraire, maintient à l'ouvrier et à sa famille la propriété des versements. Il est vrai que l'avantage n'est pas bien grand, la rente se ramenant aux seuls intérêts du capital. Ces intérêts sont d'autant plus élevés que l'assuré meurt à un âge avancé. Or, à quel moment la disparition du chef de famille est-elle surtout désastreuse ? C'est lorsque le mari, la femme sont encore jeunes, lorsque les enfants sont en bas-âge, dans l'entière impossibilité de subvenir à leurs besoins, et voici que le père meurt. Comme il travaille depuis quelques années à peine, il n'a pu effectuer que peu de versements, dès lors leur restitution ne fournira qu'une bien faible somme, la retraite ne permettra même pas d'acheter du pain.

(1) Rapport Guieysse, session extraordinaire de 1904, n. 2083, p. 103.

Dans son rapport du 14 mai 1901 à la Chambre des députés, la commission d'assurance et de prévoyance sociales faisait connaître que l'ouvrier de 65 ans qui, chaque année, aurait versé 25 francs au taux de 3 p. 100 s'il avait commencé ses versements à 20, 25, 30 et 35 ans, n'obtiendrait à capital réservé que 227, 170, 124 et 88 francs. Au contraire, à capital aliéné, il toucherait 401, 316, 245, 186 francs ⁽¹⁾. Et c'est pourquoi l'on admet généralement que ce dernier système est bien préférable. Sans doute, le père de famille doit songer à ses enfants, mais ce qui est vrai pour la classe aisée ne l'est pas pour la classe qui travaille. Celle-ci mène une vie tellement difficile qu'elle doit s'estimer bien heureuse de pouvoir sur son salaire prélever le petit pécule qui subviendra aux nécessités de la vieillesse. Par ce pécule, le chef de famille, lorsqu'il ne peut plus travailler, ne tombe pas à la charge de ses enfants et, dès lors, ceux-ci peuvent distraire, de leurs faibles ressources, les sommes nécessaires à l'entretien de nouveaux foyers.

D'ailleurs, les inconvénients inhérents au système du capital aliéné disparaissent si on lui adjoint une assurance en cas de décès. M. Bellom ⁽²⁾ a montré qu'une personne ayant de 25 à 55 ans et faisant 31 versements de 10 francs touchera à capital aliéné une rente viagère de 54 francs et un capital de 10 francs si le décès se produit la même année; un capital de 20 francs s'il se produit la deuxième; un capital de 310 francs si le décès a lieu après 55 ans. C'est ainsi que l'assurance en cas de décès vient compléter le système du capital aliéné en protégeant la famille au cas de mort prématurée de son chef.

Le projet de 1906 permet à l'ouvrier d'effectuer des verse-

⁽¹⁾ Lefort, *op. cit.*, I, p. 354.

⁽²⁾ *Rev. polit. et parl.*, mars 1900, p. 543 et 544.

ments à son gré, suivant l'une ou l'autre de ces deux combinaisons. C'est à l'assuré d'apprécier. S'il opte pour le système du capital réservé, il doit en faire la déclaration lors de son premier versement. Mais il lui est toujours permis de demander, dans la suite, la liquidation à capital aliéné. S'il opte, au contraire, pour ce dernier système, il ne peut revenir au premier.

Demandons-nous maintenant à partir de quel âge l'ouvrier est tenu d'effectuer ses versements. Certains députés ⁽¹⁾ voulaient, lors de la discussion à la Chambre du projet actuel, que le futur ouvrier, dès l'âge de sept ans, commençât à faire des sacrifices pour la retraite. On arriverait ainsi, disaient-ils, à des résultats bien supérieurs que l'on pourrait au besoin encourager par des indemnités, car l'on ne peut songer à rendre obligatoires les versements avant l'âge de travail. Ces mêmes encouragements seraient accordés pendant le séjour de l'ouvrier au régiment.

L'on s'est opposé ⁽²⁾, au contraire, à un pareil système en s'appuyant sur ce fait que l'enfant n'est vraiment ouvrier qu'à l'âge de seize ans. Jusqu'à cet âge, l'enfant dépend de son père et de sa mère, son modeste gain permet seulement de l'habiller et de le nourrir. Il ne dépasse, d'ailleurs, que très rarement la somme de 1 fr. 50, seule passible du prélèvement. Mais passé cet âge, l'ouvrier de 17, 18, 19 ans se trouve dans d'excellentes conditions pour épargner. Il n'est pas encore marié, son père, sa mère sont encore assez jeunes pour travailler, c'est bien le moment d'être prévoyant.

Le projet de loi de 1906 a simplement considéré qu'il était très avantageux pour l'ouvrier de commencer ses versements le plus tôt possible. Et si l'on remarque, en effet, que l'effort

(1) *J. off.*, 22 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3405.

(2) *J. off.*, 22 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3397.

de prévoyance, même le plus faible, est doublé par la cotisation patronale et qu'ayant subi dès l'âge de 15, 16 ans, des prélèvements de la loi, le jeune ouvrier est presque assuré de toucher une retraite supérieure au minimum de la loi, on ne saurait hésiter à fixer le point de départ des versements au jour où l'enfant se trouve admis au travail industriel par les lois qui réglementent cette matière. Jusqu'à cet âge, la loi n'a pas à intervenir.

Mais le fait suivant pourra certainement se produire. Un ouvrier qui aura commencé ses versements dès l'âge de 13, 14 ans, en admettant qu'il touche des salaires supérieurs à 1 fr. 50, se constituera bien avant 60 ans, c'est-à-dire bien avant l'âge légal d'entrée en jouissance de la retraite, la pension minimum. Faudra-t-il cependant qu'il continue à prélever sur son salaire jusqu'à l'âge fixé par la loi pour avoir droit à la retraite? Evidemment non. Voici, en effet, ce que dit l'article 5, alinéa 3 : « Tout assuré peut avant l'âge prévu et à partir de 50 ans réclamer la liquidation de sa retraite dès qu'elle atteint 360 francs. En ce cas, s'il continue à travailler, les versements de l'employeur sont affectés au fond de bonification ».

C'est qu'en effet, si la collectivité a le droit d'imposer aux individus l'accomplissement d'un devoir de prévoyance, et la loi estime que ce devoir est rempli lorsque l'ouvrier s'est assuré un certain chiffre de retraite, il semble bien difficile de demander davantage et de contraindre le travailleur à continuer ses versements même si ce chiffre est atteint. Du jour où, par ses efforts réitérés, l'individu ne peut plus tomber à la charge de la collectivité, tout nouveau versement obligatoire doit être considéré comme excessif. Voilà pourquoi le projet de 1906 autorise la liquidation anticipée de la retraite.

Cependant si après avoir réclamé, à 50 ans, cette liquidation, l'ouvrier veut continuer à travailler, il en a naturellement le droit, mais alors comme il ne subira pas sur son salaire le prélèvement obligatoire, de même les versements de l'employeur ne lui seront pas affectés et iront au fonds de bonification. Remarquons que, même après avoir atteint 60 ans, l'ouvrier peut continuer à coliser et provoquer ainsi, d'année en année, l'entrée en jouissance de sa retraite.

Si maintenant l'ouvrier, qui, à 50 ans, se sera constitué le minimum de retraite prescrit par la loi et en aura demandé la liquidation, veut encore assurer son avenir, il jouira de la plus entière liberté, il pourra adopter telle forme qu'il lui plaira : assurance en cas de décès, bien de famille, habitation à bon marché inaliénable et insaisissable, sans pouvoir toutefois, sous ce nouveau régime, bénéficier des versements de l'employeur.

Que si, au contraire, même avant cinquante ans, l'ouvrier, par suite de versements volontaires faits en dehors du prélèvement, a droit à une pension minima de 360 francs, mais n'en réclame pas la liquidation, cet ouvrier peut affecter ses prélèvements ultérieurs à la forme de prévoyance qui lui conviendra le mieux, mais, remarquons-le, il continuera, dans ce cas, à bénéficier comme par le passé des versements patronaux.

Par ces dispositions très étroites, l'objection faite au principe des retraites obligatoires pour la vieillesse s'évanouit. L'on a dit, en effet, qu'en fixant à soixante ans, par exemple, l'âge d'ouverture de la retraite, l'on se heurterait à des difficultés pratiques considérables. Tel individu que la loi considère comme un vieillard peut être encore fort valide, peut jouir pleinement de sa capacité de travail et voici que la loi l'oblige à la retraite sans considérer si cet homme peut se

procurer par son travail les ressources nécessaires à son existence. Or, c'est là une situation douloureuse pour l'ouvrier dont les forces n'ont pas faibli et qui se voit contraint de demander à la prévoyance le pain qu'il se sent encore en mesure de gagner. Un semblable reproche ne peut plus être fait. Le travailleur doué, à soixante ans, de forces suffisantes pourra, comme par le passé, suivre chaque matin le chemin de l'atelier jusqu'au jour où le poids des années le décidera à prendre sa retraite, mais il ressentira alors la fierté très naturelle d'avoir mené, plus longtemps que d'autres, la tâche quotidienne et, dès lors, de pouvoir plus légitimement demander à la société de tenir, à son égard, les promesses faites aux vieux travailleurs.

Tel est, dans ses détails, le premier élément constitutif de la retraite. Nous avons été amené à parler, au cours de cet exposé, du second élément : la cotisation patronale.

II. *La cotisation patronale.*

Cette cotisation, dans le projet de 1906, est égale au prélèvement qu'opère l'employeur sur le salaire payé à l'ouvrier. Certaines personnes, se plaçant à un point de vue que nous avons déjà signalé, ont critiqué cette proportionnalité de versement. Pour eux, en effet, l'employeur devrait verser une cotisation non pas directement mais inversement proportionnelle au salaire. Ainsi le patron donnerait d'autant plus pour la retraite qu'il aurait moins donné en salaire ⁽¹⁾.

A la vérité, en le considérant de très près, ce système n'est qu'une application de cette idée socialiste déjà exposée, du détroussement par la classe capitaliste de la classe des travail-

(1) *J. off.*, 7 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2769.

leurs. Etc'est justement parce que l'on estime que l'exploitation par le patron est plus forte vis-à-vis de l'ouvrier faiblement rétribué, que l'on préconise un pareil système. Ce système, nous l'avons déjà rencontré en étudiant la cotisation ouvrière. Il demandait de fixer cette cotisation à un chiffre uniforme afin de ne pas assurer une retraite plus forte à l'ouvrier qui aurait touché, dans ses années de labeur, des salaires plus élevés. Notre réponse sera donc la même. On ne voit pas pourquoi le travailleur habile n'aurait pas une situation meilleure que celle du travailleur maladroit et pourquoi le patron devrait autant verser pour l'ouvrier qui lui rapporte le moins que pour celui qui lui rapporte le plus. Nous pensons donc que le projet de 1906 a bien fait de maintenir pour la cotisation patronale le principe déjà admis pour la cotisation ouvrière.

D'ailleurs l'on s'accorde, en général, à reconnaître l'équité de ce principe. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de savoir sur quelle base devra reposer la contribution de l'employeur.

Le projet actuel, avons-nous déjà dit, considère uniquement le salaire payé à l'ouvrier et la contribution de l'employeur doit être égale au prélèvement opéré sur ce salaire. Mais, fait-on remarquer, le salaire ne peut être considéré comme la mesure des bénéfices réalisés par le patron. On ne peut, disait M. Besse ⁽¹⁾, égaliser « les charges de la retraite entre le patron ayant une industrie sans concurrence, un monopole d'exploitation même, pouvant faire 25 ou 30 p. 100 de rapport, pendant qu'un autre industriel se trouvera aux prises avec les difficultés de l'exploitation et n'arrivera à aucun rapport ».

⁽¹⁾ *Retraites ouvrières, retraites patronales*, p. 92.

Suivant les industries, d'autre part, la main d'œuvre tient une grande ou une faible place dans les frais de revient. Ainsi les chefs d'industrie vont être très inégalement grevés. A côté de ceux qui, comme le commissionnaire en marchandises, ne paieront qu'une somme relativement faible parce qu'ils n'emploient qu'un personnel restreint, l'on trouve des fabricants, des usiniers, peut-être moins riches, qui devront verser des sommes énormes. C'est inadmissible, chaque patron doit contribuer au service de la retraite, non pas d'après le salaire total qu'il paie à ses ouvriers, mais d'après ses facultés contributives.

Nous ne méconnaissions certes pas la part d'équité que renferme un pareil système, encore que nous puissions faire remarquer avec M. Levred ⁽¹⁾, que « les devoirs du patron » ne se mesurent pas tant aux bénéfices réalisés qu'aux « ouvriers employés et aux frais généraux exigés par l'industrie même... ». Mais nous sommes en droit de nous demander s'il ne se heurte pas à de très sérieuses difficultés. Cette détermination des facultés contributives de l'employeur se fera-t-elle aisément. Ne soulèvera-t-elle pas, au contraire, une foule de réclamations et de litiges qui ne feront que compliquer et retarder l'application de la loi? Et les récentes tentatives de sondage relatives au projet d'impôt sur le revenu nous autorisent à penser qu'un pareil système ne s'établirait pas sans déclencher de nombreuses résistances de la part des intéressés. Nous croyons donc qu'il vaut mieux recourir au procédé le plus simple, le plus pratique, celui qui consiste à demander au patron une somme égale à celle que doit verser l'ouvrier.

Le patron, après avoir prélevé sur le salaire de l'ouvrier

⁽¹⁾ *Etude sur les retraites ouvrières et sur le projet de loi française du 23 février 1906*, p. 308.

les 2 p. 100 prescrits par la loi, y adjointra donc, de son côté, sa cotisation personnelle équivalente et enverra le tout à la caisse qui doit assurer la retraite. Aux termes du projet actuel, c'est en effet l'employeur qui doit opérer sur le salaire de l'ouvrier le prélèvement obligatoire. L'on a pensé qu'il serait bien difficile d'obliger l'ouvrier à verser lui-même, chaque semaine, chaque mois, les sommes correspondantes à son salaire. Il serait, d'autre part, dangereux d'offrir à ceux qui n'ont souvent que le strict nécessaire une tentation aussi forte. S'en remettre en pareille occasion à la diligence de l'ouvrier serait ouvrir la porte aux mesures répressives, aux sanctions prévues par la loi.

L'on a d'ailleurs remarqué ⁽¹⁾ combien l'ouvrier redoute les formalités bureaucratiques, les dérangements répétés. Tout ce qui présente un caractère administratif l'intimide et lui répugne. Même lorsqu'il s'agit de se marier, de déclarer une naissance, il hésite à se rendre à la mairie. Son indécision serait bien autrement grande s'il lui fallait verser lui-même, à la caisse des retraites, les prélèvements obligatoires.

Il existe cependant une dérogation à ce principe du versement égal de l'employeur et de l'ouvrier. Nous avons déjà dit que les salaires inférieurs à 1 fr. 50 étaient exonérés de tout prélèvement. La Chambre a pensé qu'il était difficile de diminuer d'une somme même minime une rétribution aussi faible. Mais, pour le patron, la situation est différente. L'obligation qui lui est faite de contribuer à la retraite a un caractère général et ne saurait comporter aucune dérogation. D'ailleurs, on ne voit pas pourquoi l'employeur verserait pour l'ouvrier qui touche de forts salaires et ne verserait pas pour celui qui ne gagne que trente sous par jour. Bien au

(1) Lefort, *op. cit.*, I, p. 342.

contraire, nous l'avons signalé plus haut, certaines personnes demandaient que le patron contribuât d'autant plus à la retraite qu'il a moins donné en salaires, ce qui reviendrait à lui faire payer non plus 2 p. 100, mais bien 3 ou 4 pour un salaire de 1 fr. 50.

III. *La majoration de l'Etat.*

Arrivons, en dernier lieu, au troisième élément constitutif de la retraite dans le projet de 1906 : la majoration de l'Etat.

Sur ce point, les propositions n'ont pas manqué. Les unes voulaient demander à l'Etat une colisation égale à celle des assurés (Guieysse, 1893). Mais cette proposition a été vite abandonnée comme trop onéreuse pour l'Etat. D'autres préconisaient le système allemand, l'Etat majorerait d'une somme fixe toutes les pensions (propositions Papelier, Lebon, Lemire). D'autres enfin voulaient garantir à tous les assurés, grâce à la majoration de l'Etat, un minimum de retraite. Ce dernier système a rencontré le plus de faveur, c'est celui qu'a adopté la Chambre dans le projet actuel.

Dans ce projet, lorsque la retraite acquise à 60 ans n'atteint pas 360 francs, elle est majorée par l'Etat jusqu'à concurrence de cette somme. Mais l'on a reproché à ce système son incertitude. Qui sait si, devant les réclamations pressantes des ouvriers, l'on ne trouvera pas ce minimum insuffisant et si l'on ne décidera pas de l'élever? Au contraire, ne sera-t-il pas trop élevé en face des éventualités budgétaires? Car l'on ne peut savoir, à l'avance, quel sera le nombre des travailleurs dont l'Etat devra majorer la pension; l'on ignore de même quel sera le chiffre des versements effectués par les patrons et les ouvriers.

D'autre part, ainsi que le fait remarquer M. Lerolle ⁽¹⁾,

(1) *J. off.*, 24 janv. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 127.

« dans ce système, l'Etat n'intervient que pour bonifier la » retraite de ceux qui, par leurs versements, n'ont pas pu la » porter à 360 francs. Pour les autres, il ne fait rien. Celui » qui a le plus travaillé, partant le plus économisé, perd tout » droit à la bonification de l'Etat ». Or il s'agit ici d'une loi d'assurance; de même que le patron et l'ouvrier doivent leur cotisation, l'Etat doit sa subvention. Et voici que, si les premiers ont consciencieusement rempli leurs obligations, si, par leurs versements, ils sont arrivés à un chiffre suffisant de retraite, alors l'Etat se récuse et rompt le contrat. Un tel système, disait M. Lerolle, ne saurait se justifier (1).

Aussi M. Jaurès (2) proposait-il que tant que la retraite constituée par les versements ouvriers et patronaux n'aurait pas atteint 720 francs, l'Etat devrait verser une contribution de 120 francs, sinon sa participation serait illusoire, sinon la communauté nationale resterait à l'écart de la loi. Il y a, en effet, disait M. Jaurès, un très grand nombre d'industries où les salaires suffisamment élevés, doublés de la cotisation des employeurs, doivent permettre d'atteindre le chiffre de 360 francs. Et comme le taux du salaire croît de plus en plus, dans trente ans, lorsque la période transitoire aura cessé, l'Etat n'aura peut-être plus aucune charge à supporter, alors que le principe des retraites ouvrières constituées par les

(1) Le haut patronat n'a pas manqué de faire remarquer qu'en présence des lourdes charges imposées à l'industrie, l'Etat semblait ne s'engager que très légèrement en majorant jusqu'à 360 francs la pension de retraite (*J. off.*, 1^{er} déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3618). Pour un salaire de 600 francs, la majoration sera de 120 francs. Mais, a-t-on dit, y a-t-il en France beaucoup de salaires aussi faibles? Lorsque les versements imposés à l'ouvrier seront effectués par lui à compter de l'âge de 20 ans jusqu'à l'âge de 60, il suffira d'un salaire quotidien de 3 fr. 07 pour obtenir le minimum qui dégage complètement l'Etat de son obligation. Il semble bien que la prétendue intervention améliorante de l'Etat ne soit qu'une illusion et qu'elle n'ait presque jamais à s'exercer.

(2) *J. off.*, 31 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 314.

trois éléments demeurera écrit dans l'article premier de la loi.

En admettant, d'ailleurs, ce minimum de 360 francs, l'on va créer entre les ouvriers des inégalités profondes. Tous les ouvriers, en effet, ne se trouvent pas dans les mêmes conditions d'existence. Ceux qui vivent dans les grandes villes dépensent beaucoup plus que ceux qui habitent la campagne, la retraite insuffisante pour le premier suffira parfaitement au dernier. En second lieu, certains travailleurs, par suite de la rigueur des métiers qu'ils exercent, sont exposés à jouir moins longtemps que d'autres de leur retraite. Ne serait-il pas juste de prévoir pour ces gens-là une pension supérieure susceptible de compenser la diminution de durée de leur existence ?

La seule réponse à faire, à ces observations sans doute excellentes, est la suivante : en matière de retraite ouvrière, les statistiques sont actuellement par trop insuffisantes pour pouvoir à l'avance prévoir les modifications que doit apporter une expérience de quelques années. Comment la classe ouvrière accueillera-t-elle le minimum de 360 francs ? Quel sera le nombre des parties prenantes ? L'on est bien obligé de reconnaître que le chiffre en est encore très incertain. Y aura-t-il beaucoup d'ouvriers qui, par le seul prélèvement sur le salaire doublé de la cotisation patronale, arriveront à se constituer le chiffre minimum de retraite ? Dans l'affirmative, ne sera-t-il pas possible d'augmenter la part contributive de l'Etat ? Autant de questions que l'on ne saurait résoudre *a priori* et pour lesquelles la prudence s'impose. Car, ainsi que le disait M. Guieysse ⁽¹⁾, il serait bien difficile « d'avoir à revenir sur des dispositions qui pourraient être, » à un moment donné, inacceptables ».

(1) *J. off.*, 31 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 316.

Afin d'éviter pour le budget de redoutables surprises, M. Tenting ⁽¹⁾ proposait bien, d'accord avec M. Merlou, ministre des finances, de majorer toute retraite « d'une » somme de 120 francs, pourvu que les versements aient été » effectués au compte du titulaire pendant trente ans au moins » à raison de 250 jours de travail au maximum par année, sans » que cette majoration puisse porter la rente au-dessus de » 360 francs ». Mais cet amendement de M. Tenting semblait oublier que la Chambre, sur la proposition de M. Bonnevey, avait exonéré de tout versement les salaires inférieurs à 1 fr. 50 et que, dès lors, les pensions des travailleurs gratifiés d'aussi faibles salaires n'atteindraient qu'un chiffre très minime.

Certes la question ne laisse pas que d'être très embarrassante. Déjà en 1900, devant cette même incertitude, le gouvernement repoussait ce système des majorations par l'Etat et le remplaçait par la garantie d'un intérêt minimum de 3 p. 100 que l'on assurait aux versements capitalisés à la Caisse des retraites.

Ce système, disait-on, fait à chacun un avantage égal, « il » proportionne exactement, mathématiquement la contribu- » tion de l'Etat à l'effort de chacun ». D'autre part, il permet à l'ouvrier de savoir à l'avance ce que lui rapporteront ses versements. Et cependant ce système était vivement critiqué. L'on faisait remarquer que l'Etat garantissant à cette époque le taux de 3,50 p. 100 à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la fixation à 3 p. 100 du minimum équivaldrait à une diminution de 1,50 p. 100 pour l'ouvrier qui versait à cette Caisse. En second lieu, un pareil système présente de grands dangers financiers. Bien que l'Etat s'engage

(1) *J. off.*, 1^{er} fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 347.

à maintenir la fixité du taux de 3 p. 100, il perd pour l'avenir le bénéfice des conversions. Or, il est permis de penser que dans quelques années la rente de l'Etat ne sera plus que de 2 p. 100. Il faudra cependant élever à 3 p. 100 l'intérêt produit par la Caisse nationale des retraites, d'où des dépenses considérables. Enfin, le dernier reproche que l'on adresse à ce système est justement de majorer les pensions proportionnellement à l'effort de chaque assuré. Ainsi certaines catégories de travailleurs toucheront des retraites de 1.200 francs alors que d'autres, en raison de leurs faibles salaires, n'auront pas les moyens de subvenir à leurs besoins. Et l'on fait remarquer que l'Etat doit assurer à tous l'existence et non pas l'aisance à quelques-uns.

Nous n'insisterons pas sur ce dernier argument, nous l'avons en effet présenté dans ce même chapitre. Malgré tout, le système de la garantie d'intérêt est pour certains ⁽¹⁾ préférable à celui de la majoration de l'Etat. Pour eux, le sacrifice à consentir au jour où toute conversion deviendrait impossible ne dépasserait pas 120 millions.

Peut-être y aurait-il lieu, en face de cette dangereuse incertitude financière, d'adopter le système allemand, beaucoup plus simple, beaucoup plus net ? Système qui assure aux invalides, quelque minime que soit le taux de leur pension, un chiffre certain de subvention. En France, il est vrai, le point de vue est bien différent. Le projet actuel, nous le verrons, s'occupe principalement de la vieillesse et accessoirement de l'invalidité. La loi allemande, au contraire, est une loi d'assurance contre l'invalidité. Dès lors, ainsi que le remarquait M. Jaurès ⁽²⁾, la loi allemande, reposant sur un

⁽¹⁾ Vitali, *op. cit.*, p. 190.

⁽²⁾ *J. off.*, 1^{er} février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 352.

élément aussi variable, aussi imprécis, ne pouvait offrir aux ouvriers les garanties de la loi française.

Ces réserves faites, nous devons reconnaître que le système du minimum de retraite présente de gros avantages. Il encourage surtout les ouvriers les plus pauvres, ceux qui touchent de faibles salaires, et c'est pourquoi il est très populaire. De plus, l'ouvrier, grâce à ce système, reçoit de l'Etat la ferme promesse de toucher à 60 ans une rente de 360 francs. Cette promesse, il est vrai, est subordonnée à une condition essentielle, il faut « que des versements aient été effectués au compte du titulaire pendant trente années au moins, à raison de 250 jours de travail, au minimum par année ». Sinon, ce serait encourager l'imprévoyance. L'ouvrier comptant sur la retraite travaillerait le moins possible et, à 60 ans, il demanderait à l'Etat de parfaire la pension de 360 francs que les prélèvements sur le salaire ainsi que la cotisation patronale n'ont pu naturellement constituer. La participation de l'Etat deviendrait de suite énorme et le but d'éducation morale recherché par la loi serait complètement manqué.

Mais il fallait bien prévoir le cas où, par suite de chômage involontaire, maladies prolongées, accouchements, blessures, le nombre de 250 journées de travail n'aurait pas été atteint sans que l'on pût cependant en faire un grief à l'ouvrier. Dans ce cas, dit l'article 20, « ce nombre sera réduit dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, sans toutefois pouvoir être inférieur à 200 journées ». Dès lors, ces 200 journées de travail, durant lesquelles des versements auront été effectués, seront comptées, au point de vue du droit à la majoration de l'Etat, comme une année entière.

A quel âge cette majoration sera-t-elle accordée ? Il ne s'agit naturellement pas des cas où la pension, par les seuls

versements patronaux et ouvriers, atteint ou dépasse le minimum de 360 francs, car nous savons qu'alors l'assuré peut, dès l'âge de 50 ans, réclamer la liquidation anticipée de sa retraite. Mais il s'agit de l'âge auquel l'ouvrier peut réclamer à l'Etat les sommes nécessaires pour compléter sa pension. Cet âge, dans le projet de 1906, est fixé à 60 ans. Toutefois, pour les ouvriers et employés des exploitations minières, des compagnies de chemins de fer, ainsi que des industries reconnues particulièrement insalubres, le droit à la majoration s'ouvre avant l'âge de 60 ans. Et comme on ne peut demander à ces personnes, qui cesseront de travailler par exemple à 55 ans, autant d'années de travail qu'à ceux pour qui la retraite ne s'ouvre qu'à 60 ans, elles devront simplement justifier de 25 années de versements

La pension de retraite se déterminera donc par la capitalisation des versements de l'assuré et de la contribution patronale. Naturellement, plus ces éléments seront importants, plus la pension sera élevée. Cette pension sera liquidée, nous l'avons déjà dit, au choix de l'assuré, soit à capital aliéné, soit à capital réservé. Mais pour le calcul de la majoration de l'Etat, l'article 8 dit que la liquidation de la retraite se fera toujours sur la base du capital aliéné.

Supposons un assuré qui a spécifié le capital réservé. La pension qui lui est due est, par exemple, de 270 francs. Si les versements avaient été faits à capital aliéné, la pension aurait été de 345 francs. Or, c'est justement ce chiffre qui servira de base lorsqu'il s'agira de déterminer la majoration de l'Etat. Dans le présent cas, cette majoration sera de 15 fr., en effet $345 + 15 = 360$.

CHAPITRE II

PAR QUI SONT SERVIES LES RETRAITES

Nous avons essayé de montrer, dans un précédent chapitre, que les institutions de retraite, actuellement existantes, ne pouvaient donner au problème qui nous occupe une solution satisfaisante. Les caisses libres, l'initiative privée, malgré des résultats indéniables, ne s'adressent qu'à une infime minorité de prévoyants, et nous avons conclu, devant cette insuffisance, à la nécessité de l'assurance obligatoire.

Il nous faut maintenant rechercher, dans le présent chapitre, de quelle façon le législateur de 1906 a entendu assurer le service des retraites et, secondement, quelle part, dans ce service, il a voulu laisser à ces diverses institutions.

I. *La Caisse nationale des retraites ouvrières.*

M. Dormoy proposait, sur le premier point, un système des plus simples. Pourquoi, disait-il, constituer une caisse nouvelle dont le titre serait : « Caisse nationale des retraites ouvrières », alors qu'existe, depuis longtemps déjà dans notre pays, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ? « Nous considérons comme inutile, compliquée et coûteuse » la création, de toutes pièces, d'une administration qui » nécessitera forcément l'emploi de succursales, d'établissements nouveaux qu'il faudra aménager et qui, forcément,

» occupera un grand nombre de fonctionnaires nouveaux;
» cette organisation entraînerait nécessairement des dépenses
» considérables » ⁽¹⁾.

D'ailleurs, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse fonctionne d'une façon irréprochable pour les ouvriers mineurs et les employés de chemins de fer; elle a acquis, au cours des années difficiles qu'elle a dû traverser, une expérience considérable, elle est dirigée par un personnel dont le dévouement est bien connu; pourquoi donc innover? En fait, la Caisse nationale des retraites ouvrières ne pourra que copier ce qui a été fait, dans le passé, par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et l'on aura bien inutilement compliqué le service de la retraite.

A cela M. Guieysse répondait ⁽²⁾ « qu'avec le chiffre très » élevé des fonds qui seront mis en mouvement par suite de » l'application de la loi, il y aura très vraisemblablement, » non pas de nouveaux agents de perception, mais de nouveaux fonctionnaires administratifs ». Si, au lieu de créer cette caisse nouvelle, l'on tient à utiliser la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la dépense sera la même. Ainsi donc, la question de dépenses ne peut entrer en jeu. Quant à l'organisation, elle sera absolument identique, les bases seront les mêmes, la caisse nouvelle « peut être considérée, à la rigueur, comme une branche de la Caisse » nationale des retraites pour la vieillesse ».

Mais la proposition de M. Dormoy, évidemment très simple, soulevait la difficulté suivante. Si la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse se trouve être chargée d'assurer le service des retraites, par suite de l'introduction aussi rapide de capitaux considérables, le taux de l'intérêt ne

⁽¹⁾ *J. off.*, 13 déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3872.

⁽²⁾ *J. off.*, 13 déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3873.

pourra que baisser. Les anciens assurés ne toucheront donc plus l'intérêt de 3 1/2 p. 100 et les nouveaux ne bénéficieront pas davantage de ce taux élevé sur lequel ils avaient peut-être compté. De la sorte, la situation aura été modifiée, mais sans avantage pour personne.

C'est pour ces divers motifs que fut décidée la création d'une Caisse nationale des retraites ouvrières selon le texte suivant : « Il est institué, sous la garantie de l'Etat, une Caisse nationale des retraites ouvrières, dont la gestion administrative est placée sous l'autorité du ministre du commerce et dont la gestion financière est confiée à la Caisse des dépôts et consignations ».

La Caisse nationale des retraites ouvrières est composée, au point de vue administratif, d'un conseil supérieur, de succursales départementales avec agences cantonales et même communales chargées de recevoir les prélèvements des assurés et les versements des patrons.

Le conseil supérieur nomme une section permanente qui donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises soit par le conseil lui-même, soit par le ministre du commerce.

L'on a fait remarquer ⁽¹⁾ que ce conseil n'était pas, à proprement parler, une organisation purement bureaucratique. L'Etat n'y est représenté, en effet, que par quelques personnalités compétents, éminents, comme le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Mais nous y voyons, au contraire : deux délégués patronaux et deux délégués ouvriers du conseil supérieur du travail ; des délégués des chambres de commerce, des syndicats professionnels ouvriers

(1) Levred, *op. cit.*, p. 333.

et des Bourses de travail ; quatre représentants des exploitations agricoles et six représentants des ouvriers et employés de l'agriculture.

Presque tous ces membres seront élus dans des conditions que déterminera un règlement d'administration publique, et nous trouvons que ce caractère électif de la majorité des délégués accentue encore davantage l'aspect plus social que bureaucratique d'une semblable organisation.

Le projet de loi n'indique pas comment fonctionnera la Caisse nationale des retraites ouvrières. Tout son but est de diriger et de centraliser les opérations des caisses départementales. Quant à l'administration, l'article 28 dispose qu'« un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition du ministre du commerce, après avis du Conseil supérieur des retraites, déterminera les mesures d'exécution relatives à la gestion administrative de la Caisse nationale des retraites ouvrières... »

II. *Les caisses départementales.*

Nous avons vu que la Caisse nationale des retraites ouvrières doit également comprendre des caisses départementales ainsi que des annexes cantonales et communales. Fallait-il laisser à ces caisses toute l'administration et toute la gestion financière ou bien valait-il mieux, au contraire, les confier à une direction centrale ? La question a été longuement discutée.

Déjà en 1893 (projet Guieysse), la Commission chargeait des caisses régionales autonomes, indépendamment de la gestion des sommes à elles confiées, de rechercher dans leur circonscription « les affaires offrant des garanties sérieuses pour le placement des fonds ». De même, en 1899, M. Ricard établissait, dans sa proposition, une décentralisation encore

plus étendue. Chaque caisse était indépendante des autres, chacune avait sa gestion et son administration distinctes. Elle pouvait même effectuer des placements en achetant des valeurs autres que des fonds d'Etat, des départements ou des communes.

La Commission de 1900 adopta également, dans son premier projet, l'emploi de ces caisses régionales. Lors de la discussion, devant la Chambre, du projet actuel, l'idée en fut encore reprise. M. de Gailhard-Bancel, notamment ⁽¹⁾, voulait substituer à la caisse unique de l'Etat des caisses régionales professionnelles administrées, non plus par des fonctionnaires, mais par des délégués des diverses professions. Il existe, en effet, disait-il, une foule de détails que l'on ne peut régler d'une même façon dans des régions différentes. Pourquoi vraiment le taux et l'âge de la retraite, le montant et le mode de perception des cotisations seraient-ils partout identiques? A la campagne, avec une pension des plus modiques, un vieillard sera dans une aisance relative; avec une somme égale, il n'aura pas de quoi vivre dans une grande ville. Or, ces différences, ces inégalités, ce n'est pas la loi qui peut les établir, d'ailleurs elles ne seront acceptées par les intéressés qu'autant qu'elles auront été décidées par eux-mêmes. Et la loi devrait se borner à établir un petit nombre de règles générales : taux minimum de la retraite, contribution fixe de l'Etat, etc., etc.

Enfin, pour M. de Gailhard-Bancel, ces caisses devraient être autonomes, c'est-à-dire s'administrer elles-mêmes, encaisser les cotisations, les faire fructifier sous le contrôle de l'Etat en les employant, par exemple, comme en Allemagne, à des institutions locales d'hygiène, de crédit agricole, à des

(1) *J. off.*, 10 novembre 1905, Chambre, *Doc. parl.*, p. 3137 et suiv.

travaux locaux. Ainsi seront conjurés les dangers d'une caisse unique d'Etat, drainant toute l'épargne du pays pour accumuler des milliards qui, dans des moments difficiles, pourraient être engloutis dans le gouffre des budgets en déficit. Au point de vue social, patrons et ouvriers auront ainsi fréquemment l'occasion de se rencontrer sur un terrain neutre et de cette collaboration commune naîtront peu à peu une estime réciproque, une sympathie, une cordialité, qui assureront l'union et la paix dans le monde du travail et paralyseront l'action néfaste des meneurs et des politiciens. Et l'on peut espérer qu'en administrant le patrimoine commun, l'ouvrier prendra goût à l'épargne et deviendra plus rangé et plus économe.

MM. Vaillant et Jaurès ⁽¹⁾ préconisaient eux aussi le système des caisses régionales. Ils estimaient que les assurés devaient être, en effet, les directeurs principaux de l'assurance, sinon il ne pouvait y avoir d'assurance sociale ni d'assurance ouvrière. « C'est la direction des assurés qui est » et qui doit être l'élément essentiel de l'institution de l'assurance ouvrière ». Et ils demandaient même la participation des assurés jusqu'à concurrence des deux tiers à la direction de ces caisses.

Certes, au point de vue financier, la caisse régionale semble mieux située que la caisse centrale pour opérer des placements. Les administrateurs sont mieux renseignés sur la sécurité de telle ou telle opération. Ayant autour d'eux des besoins nombreux à satisfaire, ils sont moins portés à employer leurs fonds d'une façon uniforme, mais ils peuvent les répartir facilement entre les diverses branches de l'industrie humaine. C'est en se plaçant à ce point de vue que

(1) *J. off.*, 26 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 199.

M. Guieysse justifiait, en 1893, la création de caisses régionales. « Au lieu de capitaux morts, pesant de tout leur poids » sur le marché financier, il faut des capitaux rendant la » vitalité aux grandes entreprises industrielles, fructifiant » pour la plus grande prospérité de la richesse publique et » astreints à un roulement continu en créant des œuvres » ouvrières à la patrie et en répandant le travail dans la » masse entière des citoyens ».

Et cependant l'on a fait de graves reproches à ce système. L'on a tout d'abord formulé une réserve quant au nombre de caisses à créer. En effet, la science des actuaires démontre qu'une caisse d'assurances ne saurait fonctionner sérieusement qu'à la condition de réunir un nombre minimum d'adhérents. Il y aurait, dès lors, un danger véritable à multiplier, outre mesure, les caisses régionales ⁽¹⁾.

Le système des caisses régionales, a-t-on encore dit ⁽²⁾, est « exclusif de toute responsabilité ». La caisse régionale devant toujours en référer au conseil central, couvrira sa responsabilité d'une autorisation supérieure, elle pourra, de la sorte, se laisser aller à des examens insuffisants et superficiels.

Au point de vue financier, l'on constate, en s'appuyant sur la loi de 1895 sur les Caisses d'épargne « qu'il est bien difficile de rencontrer, dans les administrations locales, l'esprit » d'initiative et la largeur de vues nécessaires aux opérations » financières ».

Enfin M. Lemire ⁽³⁾ signalait un dernier défaut inhérent au système des caisses régionales et dont l'avait averti l'expérience allemande, c'est l'inégalité des différentes caisses.

⁽¹⁾ *Associat. cathol.*, 1906, avril, p. 337.

⁽²⁾ Vitali, *op. cit.*, p. 200.

⁽³⁾ *J. off.*, 22 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3399.

Alors que certaines ne peuvent payer les pensions, d'autres surabondent d'argent. Un simple coup d'œil jeté sur l'histoire des caisses régionales allemandes nous montrera la justesse de cette observation.

La loi de 1889 sur l'assurance contre l'invalidité a créé, en effet en Allemagne, trente et une caisses régionales. Chacune de ces caisses a, dans sa province, une existence absolument indépendante du pouvoir central. Elle est seulement soumise à l'Office impérial des assurances. Cette liberté d'allures devait être cause de beaucoup de succès mais aussi de pas mal d'insuccès. Certaines caisses se trouvèrent, après quelques années de fonctionnement, dans une situation financière assez embarrassée. Tandis que la caisse de Berlin possédait un capital de 45 millions et n'était engagée que pour 5 millions et demi, celle de la Prusse orientale n'avait un actif que de 7 ou 8 millions pour un passif de 18. Une réforme s'imposait donc. Elle se fit par la loi de 1899 qui substitua à l'ancienne indépendance trop dangereuse un système d'interdépendance par la création d'un fonds commun destiné à recevoir le surplus des caisses riches et à remédier à la pauvreté des caisses moins favorisées.

En fait, ces mesures ne semblent pas avoir apporté un remède suffisant. « Il est presque fatal, dit M. Fuster, que » de nouvelles différences se produisent entre les résultats » financiers et que des déficits se manifestent ». Cela tient principalement à l'inégale répartition des charges qu'ont à supporter les différentes caisses. Alors que dans les centres urbains, surtout manufacturiers, les versements sont nombreux, dans les régions agricoles, au contraire, où les travailleurs ne sont pas liés d'une façon permanente à un patron, où il est parfois difficile de saisir le contrat de travail, le paiement des cotisations ne s'opère qu'avec peine.

Inversement, la longévité, bien plus élevée à la campagne qu'à la ville, augmente le nombre des rentes à payer dans les centres ruraux ⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit de ces causes, le Gouvernement et l'Office impérial ne sont pas sans inquiétude sur les difficultés financières du système.

Ainsi s'explique l'opposition faite par le Gouvernement français à ce système. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales, pénétrée des inconvénients et aussi des avantages de ces organismes, a pris une mesure intermédiaire.

M. Guieysse estimait que, dans la période des débuts, une caisse centrale, une direction centrale était absolument nécessaire. On ne peut, en effet, compromettre le succès de la loi en livrant immédiatement un certain nombre de caisses à des personnes, sans doute animées de très bonne volonté, mais encore inexpérimentées. « Dans la suite, rien n'empêchera cette caisse centrale de créer elle-même des succursales dans les grands centres industriels » ⁽²⁾. Ainsi, à un moment donné, cette caisse englobera certainement des caisses régionales, utilisera des comités consultatifs d'emploi de fonds, mais ce sont des détails d'organisation que l'avenir seul pourra permettre de réaliser.

La Chambre a, sans doute, estimé que l'idée des caisses régionales méritait d'être encouragée, car le texte de loi a fait plus que ne souhaitait M. le rapporteur. L'article 26 a décidé la création de ces caisses sans vouloir entrer dans le détail de leur organisation. « La Caisse nationale des retraites ouvrières dirige et centralise les opérations des caisses départementales de retraites qui, suivant les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, seront organisées

⁽¹⁾ *Questions pratiques*, janvier 1908, p. 16.

⁽²⁾ *J. off.*, 8 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3072.

dans chaque département avec des agences cantonales ou communales et qui seront administrées par des comités de direction, composés pour un tiers de représentants du gouvernement, pour un tiers de représentants élus des assurés et pour le troisième tiers de représentants élus des employeurs ». Il y aura, de la sorte, une participation réelle de tous les intéressés : d'une part, participation de l'Etat qui majore la pension ; d'autre part, participation des patrons et des ouvriers qui versent leurs cotisations. C'est, d'ailleurs, à ces caisses départementales et à ces succursales que reviendra, beaucoup plus qu'à la caisse centrale, la véritable administration. L'article 26 poursuit en effet : « Les caisses départementales de retraites transmettent à la Caisse des dépôts et consignations les versements qu'elles reçoivent au compte de la Caisse nationale des retraites ouvrières et elles opèrent les paiements à effectuer pour le compte de cette dernière caisse avec les fonds mis à leur disposition par les soins de la Caisse des dépôts et consignations. Elles peuvent utiliser, à cet effet, l'intermédiaire des bureaux de poste et des comptables directs du Trésor ». Les caisses régionales feront donc les versements et serviront des pensions. L'administration sera, de la sorte, toute entière entre les mains des intéressés qui pourront exercer un contrôle suffisant.

Toutefois, les auteurs du projet de 1906 n'ont pas voulu confier directement l'emploi des ressources aux caisses départementales, l'expérience de l'Allemagne, rappelée plus haut, a montré que beaucoup de ces caisses, dont l'autonomie de gestion est complète, sont en déficit. C'est pourquoi, le projet français a chargé la Caisse des dépôts et consignations de la gestion financière des fonds de retraites. Cette caisse, dont la compétence en matière de gestion financière est de nature à inspirer la plus complète sécurité, centralisera les fonds, en

règlera l'emploi, attribuera les rentes, en fixera le montant.

Cependant le législateur français, une fois la Caisse nationale des retraites ouvrières créée, ne pouvait méconnaître les nombreuses institutions de prévoyance déjà existantes. Il leur devait, dans le projet actuel, une place suffisante pour que les efforts jusqu'à ce jour tentés, les résultats obtenus ne fussent pas, pour l'avenir, frappés de stérilité. Ce nouveau pas dans la décentralisation administrative s'imposait tout naturellement. Ainsi que le disait M. Millerand, au Congrès de Nice ⁽¹⁾ : « Au moment même où nous avons l'ambition » d'étendre la prévoyance à tous les citoyens français et de » faire qu'il n'y ait pas un seul être, si déshérité qu'il soit, » qui ne trouve à la fin de sa vie, et la vieillesse venant, l'indispensable sécurité, il serait non seulement inique mais » absurde et insensé de commencer par tuer les œuvres de » prévoyance et d'initiative privées ».

C'est pourquoi, le projet de 1906 a admis, à côté de la Caisse nationale des retraites ouvrières, les institutions de prévoyance déjà existantes : caisses patronales, caisses syndicales, caisse nationale de retraites pour la vieillesse, sociétés de secours mutuels.

Et cependant certains orateurs se sont élevés à la Chambre contre cette admission. M. Lemire ⁽²⁾ aurait voulu que l'Etat ne proclamât pas la faculté qu'a l'ouvrier de s'adresser à telle ou telle organisation pour obtenir sa retraite parce que, dès l'instant où l'Etat dit cela, il se trouve obligé de garantir le bon fonctionnement de toutes ces institutions. Pourquoi dire que la caisse mutuelle fera la retraite, que la caisse patronale sera suffisante, que la caisse syndicale le sera aussi?

⁽¹⁾ *Avenir de la mutualité*, 4 mai 1907.

⁽²⁾ *J. off.*, 22 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3400.

« Laissez ces organismes en dehors, abandonnez-les à leur » sort, à leurs risques et périls, n'ayez pas l'air de répondre » d'eux ». Est-on sûr, en effet, que les intéressés toucheront la retraite promise ? Sait-on qu'il résulte d'une enquête faite en Angleterre que sur 20.000 sociétés de secours mutuels ayant institué des caisses de retraites, trois ou quatre à peine se sont trouvées solvables le jour où il a fallu payer ? Il est, d'autre part, fort possible que dès l'instant où toutes ces organisations seront entrées dans la loi, elles refusent de se soumettre au contrôle qu'on voudra leur imposer et recherchent tous les moyens d'en sortir.

C'est également ce que disait M. Dumont ⁽¹⁾. Pour lui l'intervention de ces caisses mutuelles, patronales devait compliquer tellement le jeu, déjà si difficile, de la loi, qu'elle la rendrait inapplicable. M. le rapporteur ⁽²⁾ répondait avec juste raison que la commission se trouvait engagée dans une passe bien embarrassante, les uns demandant énergiquement l'incorporation dans la loi des institutions de prévoyance déjà existantes, les autres protestant avec non moins de vigueur contre cette introduction. Il semblait bien difficile de satisfaire les uns sans mécontenter les autres.

Pour tenir un juste milieu, la Chambre a décidé de laisser aux intéressés la faculté de se servir de tel organe qu'il leur conviendrait. Mais, en présence de certaines caisses privées fonctionnant dans des conditions fort équitables, il a semblé tout naturel de les utiliser. Et l'on a pensé que de semblables caisses, préalablement agréées par l'autorité supérieure, mais surtout surveillées de très près par les ouvriers eux-mêmes, offriraient de sérieuses garanties. Pour ce qui est de la complexité de pareils organes, seule l'expérience de quelques

⁽¹⁾ *J. off.*, 13 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3875.

⁽²⁾ *J. off.*, *idem*, p. 3878.

années pourra signaler quelles améliorations devront être apportées au système de la commission.

En définitive, nous croyons que la Chambre a bien fait de maintenir de semblables dispositions et que l'article 2, ainsi rédigé : « Les retraites sont assurées, soit par la Caisse nationale des retraites ouvrières ou la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit par les sociétés de secours mutuels, les caisses patronales ou syndicales, les syndicats de garantie solidaire ou les syndicats professionnels », répond bien aux désirs de la majorité des travailleurs. Nous verrons donc successivement quel rôle a été attribué à ces diverses institutions.

III. *Les Caisses patronales et syndicales de retraites.*

Le projet de 1906 n'intervient pas dans le fonctionnement des caisses patronales et des caisses syndicales; elle détermine seulement les conditions nécessaires à leur existence. Ces caisses devront être approuvées par le ministère du commerce. Un décret rendu sur la proposition des ministres du commerce, des finances et après avis du conseil supérieur des retraites déterminera les conditions requises.

Pour qu'une caisse de ce genre puisse être agréée, il faut qu'il soit constaté « qu'elle est alimentée, au moins jusqu'à concurrence de moitié, par les employeurs et qu'elle assure des retraites de vieillesse au moins égales à celles de la Caisse nationale des retraites ouvrières ». C'est-à-dire de 360 francs au minimum.

Une pareille disposition se justifie aisément. La loi devait intervenir dès que le chiffre de la retraite était insuffisant, afin d'uniformiser les conditions de la vieillesse ouvrière. Mais du moment où le minimum fixé était atteint, la loi ne pouvait s'introduire dans les régimes spéciaux de certaines

professions. En effet, les ouvriers mineurs, les compagnies de chemins de fer touchent des retraites supérieures à celles que promet le projet de 1906. La plupart des fonds de ces caisses sont placés à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et bénéficient d'un taux de faveur de $3\frac{1}{2}$ p. 100. Il fallait donc laisser à ces ouvriers les avantages de leur situation respective.

Maintenant, l'ouvrier ou employé travaillant dans une entreprise munie d'une institution de retraites peut, s'il le désire, adhérer à une des autres caisses faisant le même service. De même que s'il vient à quitter l'entreprise où il travaille actuellement, il peut demander le transfert des sommes versées à son compte à la nouvelle caisse qu'il aura choisie. Toutefois, ce transfert ne comprendra que les retenues opérées sur son salaire et la caisse conservera la somme représentant les versements de l'employeur en restant débitrice de cette portion de retraite jusqu'à la liquidation définitive de la pension.

L'on a pensé que le texte du projet ne devait pas en dire davantage; des décrets et des règlements d'administration publique préciseront en effet les divers changements qui pourront se produire par la suite. Ajoutons cependant qu'un prélèvement dont le chiffre sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances sera effectué, sur toutes les sommes encaissées par ces caisses, « pour la constitution d'un fonds spécial de garantie », fonds qui sera géré par la Caisse des dépôts et consignations. En effet, l'Etat assure des retraites, consent des majorations, accorde des bonifications; il est donc légitime qu'il s'entoure, par l'intermédiaire du ministre des finances, de certaines garanties, afin d'éviter le déficit et pour que les pensions ne retombent pas, dans leur totalité, à la charge du budget.

Remarquons, pour terminer, que certains travailleurs dont les salaires sont suffisamment élevés désireraient peut-être, afin de se constituer une retraite supérieure, subir sur ces salaires des prélèvements supérieurs à 2 p. 100. Ceci, la caisse est autorisée à le faire, à la condition toutefois « que l'employeur verse au moins le double de la retenue complémentaire opérée sur le salaire ». Ces caisses de retraites seront soumises, aux termes de l'article 17, « à la même surveillance que les sociétés d'assurance et les syndicats de garantie fonctionnant en conformité de la loi du 8 avril 1898 ». L'emploi des fonds sera déterminé par un règlement d'administration publique.

IV. *La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.*

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse est également comprise au nombre des caisses autorisées à faire la retraite. Ainsi les ouvriers qui sont déjà assujettis à cette Caisse ou qui y ont contracté une assurance pourront continuer leurs versements dans les mêmes conditions que par le passé. Ils seront libres, après avoir été soumis au régime de leur caisse patronale, d'opter quand ils le voudront pour la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

V. *Lès établissements civils et militaires de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.*

La situation des « établissements civils et militaires de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics qui organisent, pour tous ceux de leurs ouvriers et employés qui ne sont pas régis, au point de vue de l'Etat, par des lois spéciales, des retraites », n'est pas changée. Il

leur suffira de se conformer aux conditions que nous avons déjà énumérées : approbation, versement suffisant des administrateurs, chiffre de retraite au moins égal à celui qu'assure la Caisse nationale des retraites ouvrières. Ainsi les ouvriers qui travaillent dans les manufactures de tabacs ou d'allumettes (17.240 personnes en 1896), les ouvriers et employés des établissements militaires (20.000 environ) conserveront leurs livrets individuels de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse sur lesquels s'inscrivent leurs propres versements en même temps que le versement égal de l'Etat. Mais ils pourront, dans des conditions déterminées par un règlement d'administration publique, au cas où ils viendraient à quitter leur emploi avant la liquidation de leur pension, opérer, à l'une des caisses prévues par la loi, le transfert des versements déjà effectués.

VI. *Les sociétés de secours mutuels.*

Le dernier organisme dont le projet de 1906 autorise le fonctionnement dans la loi des retraites ouvrières est la société de secours mutuels.

Peu de questions ont, au cours de la discussion devant la Chambre, amené d'aussi intéressants débats. Les uns voulaient laisser la mutualité en dehors de la loi des retraites. M. Dumont ⁽¹⁾ remarquait, en effet, que la société de secours mutuels est surtout une société de surveillance mutuelle. « Dans un groupement mutualiste, il y a une atmosphère » d'honnêteté qui se forme nécessairement ». Si le malade, une fois guéri, continue à ne pas travailler, un sociétaire ne manquera pas de venir l'engager à reprendre son travail,

(1) *J. off.*, 13 déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3875.

afin d'épargner les fonds de la société. Or cette surveillance mutuelle n'est pas nécessaire à l'assurance contre la vieillesse. Quand un homme arrive à l'âge de soixante ou soixante-cinq ans, nul ne peut contester qu'il a droit à la retraite. « La » vieillesse est un risque mathématique ». Laissons donc à la mutualité l'assurance contre la maladie, la lutte contre la tuberculose, la protection de la femme dans les usines. Réclamons pour l'Etat l'obligation d'assurer la vieillesse. Seul, en effet, il a « la possibilité de faire fonctionner avec » un minimum de frais généraux une caisse unique où, seul, » il peut être certain que tous les versements obligatoires » sont effectués, comme seul il peut savoir que tous les » Français sont inscrits sur les livres de la prévoyance nationale ».

D'ailleurs, faisait remarquer M. Michel ⁽¹⁾, pour qui sont faites les sociétés de secours mutuels? « N'est-ce pas pour ceux » qui sont déjà convaincus de l'utilité de la prévoyance, qui » ont assez d'énergie pour faire acte de prévoyants, c'est-à- » dire pour s'imposer le sacrifice dont demain sera fait et qui, » enfin, sont assez bien placés dans la vie pour pouvoir, sans » que la privation soit trop grande pour eux, s'imposer ce » sacrifice » ? Or la loi des retraites est faite pour les imprévoyants, imprévoyants par nature ou par nécessité, peu importe. Qu'elle ne s'occupe donc que de ceux-ci et qu'elle laisse entièrement de côté ceux-là. L'éducation de la prévoyance une fois accomplie, tous les travailleurs demanderont spontanément à entrer dans les sociétés de secours mutuels. Ainsi ces sociétés, loin d'être arrêtées dans leur expansion, prendront un développement considérable.

D'autres orateurs, comme M. Drake ⁽²⁾, s'appuyant sur

(1) *J. off.*, 16 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3257.

(2) *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 391.

l'expérience de l'Allemagne où la loi de retraites n'a tué aucune institution de prévoyance déjà existante, demandaient de laisser à la mutualité une existence indépendante. A côté de l'assurance obligatoire fonctionnera simplement l'assurance libre, qui, conformément aux dispositions de la loi de 1898, procurera à ses adhérents les mêmes pensions que par le passé.

Mais certains mutualistes ne l'entendaient pas ainsi. Ils estimaient, au contraire, que les sociétés de secours mutuels devaient entrer dans l'assurance obligatoire. Et le Congrès national de la mutualité, tenu à Nantes en mai 1904, s'exprimait ainsi : « Le Congrès... soucieux de voir constituer des » pensions de vieillesse suffisantes au profit de tous les travailleurs sans exception, ne se croit pas en droit de repousser l'aide éventuelle de la loi dans cette entreprise, pourvu » que l'établissement d'un système obligatoire respecte absolument l'autonomie et la variété des œuvres mutualistes... » Emet le vœu que les retraites ouvrières soient organisées » par la mutualité avec l'aide et sous le contrôle de l'Etat ou » tout au moins que l'Etat organise ce service sur les bases » et avec le concours des sociétés de secours mutuels ». Dans le même ordre d'idées, M. Guieysse ⁽¹⁾ donnait lecture à la Chambre de la déclaration suivante signée par MM. Mabil-
leau, Cavé et Halimbourg : « Au moment où la Chambre des » députés va consacrer le principe des retraites du travail, » les soussignés... sont prêts à collaborer à l'établissement » et au fonctionnement d'une loi dont ils attendent l'amélioration nécessaire au sort des travailleurs par le concours » de l'association et de l'Etat ».

Certains mutualistes plus craintifs ne voyaient pas sans

(1) *J. off.*, 12 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2861.

appréhension cette tentative de conciliation entre la liberté des mutualités et l'obligation des retraites. Ils préconisaient hautement le système belge qui accorde à toute société de secours mutuels servant d'intermédiaire pour la retraite une indemnité de 2 francs par livret, par an et par membre.

Pour répondre à tous ces desiderata, il fallait donc : laisser suffisamment de liberté aux sociétés de secours mutuels — les utiliser cependant pour les retraites — enfin les utiliser en leur accordant des avantages tels qu'il en résultât pour elles une extension sérieuse. Nous allons rechercher si le projet de 1906 a satisfait à toutes ces exigences.

Dans le projet actuel, les sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels peuvent coopérer à la loi, à condition d'avoir, auparavant, été agréées par un décret du ministre du commerce, rendu après avis du ministère de l'intérieur. Les conditions requises pour cette agrégation sont fixées par un règlement d'administration publique. Les sociétés à qui cette autorisation aura été refusée ou retirée pourront se pourvoir devant le conseil d'Etat dans le délai de trois mois.

Les sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels doivent, aux termes mêmes du projet, être envisagées sur un double aspect : comme des intermédiaires, comme des caisses autonomes.

En Belgique, la mutualité joue, en effet, le rôle d'organe intermédiaire. La retraite, dans ce pays, n'est, il est vrai, que facultative. En France, avec le système de la retraite obligatoire, si les sociétés de secours mutuels avaient existé partout elles auraient pu remplacer les agences cantonales ou communales prévues par la loi. Mais, devant leur nombre trop restreint, il a bien fallu songer à ces succursales de Caisse nationale des retraites ouvrières.

Le rôle d'intermédiaire est évidemment très simple, il

s'adresse à toutes les sociétés, même de faible importance, et ne met à leur charge que des opérations extrêmement peu compliquées. La société qui désirera jouer le rôle d'intermédiaire centralisera simplement les prélèvements et les versements que doivent opérer les employeurs pour leurs employés ⁽¹⁾. Ces derniers devront, au préalable, en faire la demande et désigner la société dont ils font partie. Ces versements effectués, la société transmettra toutes ces ressources à la caisse départementale de la Caisse nationale des retraites ouvrières. C'est donc, en définitive, une opération peu compliquée que celle que l'on demande à ces mutualités, opération de simple centralisation, puis de versement.

Et cependant elle doit nécessairement entraîner des frais. Ces frais seront peut-être considérables et grèveront d'autant le budget de ces sociétés, c'est pourquoi l'on a demandé pour elles une certaine compensation. Compensation d'autant plus justifiée que l'Etat voit, par cette substitution des mutualités aux organes de la loi, diminuer ses charges. Aussi M. Siegfried ⁽²⁾ voulait-il accorder à ces sociétés, ainsi que cela se fait en Belgique, une indemnité de 2 francs par livret et par an afin de récupérer ces frais. Mais M. Guieysse faisait remarquer qu'une semblable proposition dépassait le but recherché. Ce but était simplement de couvrir les frais généraux entraînés par le service en question, mais non pas de leur octroyer des avantages particuliers. S'il en était autrement, les sociétés de secours mutuels se trouveraient dans une situation plus favorable que celle des autres organes de la

(1) Au cours des débats, certains députés avaient manifesté leur crainte de voir appliquer le décret de 1901 qui impose aux sociétés de secours mutuels constituant des pensions de retraite ou pratiquant l'assurance en cas de vie, un minimum de 2.000 membres. Mais la Commission par l'organe de son rapporteur déclara que la loi que l'on votait ignorerait le décret de 1901.

(2) *J. off.*, 7 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 497.

retraite. Et M. Guieysse ⁽¹⁾ estimait que pour rester dans des conditions d'équité absolue, il fallait seulement couvrir ces sociétés des dépenses qu'elles auraient consenties sans pouvoir préciser de chiffre, car ce ne sera seulement « qu'à la » suite des résultats donnés par l'expérience que le règlement d'administration publique pourra fixer alors les conditions générales dans lesquelles la subvention pourra s'appliquer ». L'article 11 déclare que ces remises seront imputées sur le fonds de bonification.

Ainsi le rôle des mutualités, dans le fonctionnement de la loi des retraites, peut être considérable. Par leur développement continu, elles pourront devenir les organes uniques intermédiaires entre les assurés et la Caisse nationale des retraites ouvrières et rendre absolument inutile l'existence des caisses départementales. Bien loin de les supprimer, le projet de 1906 offre donc à ces sociétés un puissant moyen de propagande.

Aussi beaucoup de mutualistes se déclaraient entièrement satisfaits et voulaient se contenter du rôle d'intermédiaires tel qu'il était établi par les précédentes dispositions. Mais d'autres mutualistes estimaient, au contraire, que « la mutualité devait et pouvait, par ses propres moyens, dans son propre domaine, organiser l'œuvre des retraites ». Ils ont donc sollicité la faveur de constituer des caisses autonomes, caisses qui remplaceraient complètement la Caisse nationale des retraites ouvrières.

Il est bien évident que le législateur devait, en pareille circonstance, s'entourer de garanties plus sérieuses. Pouvait-il autoriser une société de secours mutuels, composée seulement de quelques adhérents, à se constituer en caisse auto-

(1) *J. off.*, 7 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 497.

nome, de même qu'il l'avait autorisée à remplir le rôle d'intermédiaire? Certainement non, une semblable caisse n'offrirait, en effet, aucune garantie, un certain nombre de membres devait s'imposer. Quel sera le nombre? La réponse est encore au règlement d'administration publique. Suivant la parole de M. Guieysse, on devra s'inspirer des vues échangées à la Chambre et diminuer le nombre minimum de membres exigé par le décret de 1901. Ce même règlement d'administration publique admettra également la société au rang de caisse autonome.

Comment fonctionnera cette caisse? Aux termes de l'article 11, l'employeur est tenu de verser à la caisse les prélèvements opérés sur les salaires ainsi que ses propres versements. La caisse conservera et capitalisera le tout. Et l'article poursuit « au moyen de ces versements, la société doit assurer, à l'âge prévu par la présente loi, des retraites garanties au moins égales à celles que produiraient lesdits versements d'après les tarifs en vigueur pour la Caisse nationale des retraites ouvrières, au moment des versements ». Il faut ajouter que la majoration de l'Etat est accordée à toute retraite ainsi constituée.

Tel est le régime des mutualités constituées uniquement en vue de la retraite. Mais les sociétés de secours mutuels qui, tout en faisant la retraite, s'occupent également de la maladie, blessures, infirmités, comment le projet de 1906 va-t-il les traiter? Il est certain qu'en raison des avantages concédés à ces sociétés, avantages que nous verrons plus loin, ces sociétés comprendront la grosse majorité des assujettis à la loi des retraites. Seront-elles placées en dehors du régime normal de la mutualité, au point de vue notamment des subventions, ou bien en bénéficieront-elles toujours? Ainsi que le rappelait M. Drake, la loi de 1898, confirmée par la loi de finances du

31 mars 1903 ⁽¹⁾, accordait, en effet, aux sociétés de secours mutuels s'occupant de la retraite, deux sortes de subventions. Les unes consistaient à augmenter d'un quart les versements faits par ces sociétés et à leur donner : un franc par membre participant âgé de plus de 55 ans, à condition que ces sommes soient versées au fonds commun. Les autres subventions consistaient dans la garantie de l'intérêt de 4 1/2 p. 100 accordée au compte-courant des fonds provenant des sociétés et aux retraites fournies par le fonds commun. A ce point de vue rien n'est changé. Il est entendu, a déclaré M. le rapporteur ⁽²⁾, « que rien de ce qui touche à l'organisation des » sociétés de secours mutuels, sous le régime de la loi de » 1898, n'est modifié par le texte que nous présentons. Ce » texte ne s'applique qu'aux versements particuliers faits en » vue des retraites organisées par la présente loi et pour » lesquelles les sociétés de secours mutuels pourraient ser- » vir d'intermédiaires ou d'organismes spéciaux ».

La loi de 1898 continue donc toujours à s'appliquer et c'est uniquement pour tout ce qui concerne la retraite que la nouvelle loi doit entrer en jeu. Aussi voyons-nous l'article 14 prescrire que les fonds concernant la retraite, et ceux-là seulement versés à la Caisse des dépôts et consignations par les sociétés agréées, formeront un fonds de retraite distinct et inaliénable sans bénéficier de la bonification d'intérêt spécifiée par la loi de finances de 1903. Quant au fonds commun possédé en propre par les mutualités, il pourra, pour des besoins exceptionnels de ces sociétés, cesser d'être inaliénable et subir des prélèvements autorisés par décret rendu en conseil d'Etat.

Cet article 14 dont nous venons de faire connaître les dis-

⁽¹⁾ *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 392.

⁽²⁾ *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 393.

positions n'a pas été sans rencontrer dans les milieux mutualistes une assez forte opposition. Tout récemment, en effet, M. Bonnevey demandait l'incorporation, dans la loi de finances de 1908, d'un amendement ou article additionnel tendant à faire bénéficier de l'intérêt privilégié de 4 1/2 p. 100 les fonds versés par les sociétés de secours mutuels à la Caisse des dépôts et consignations et concernant la retraite.

Mais, faisait remarquer M. Louis Puech, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, une pareille disposition constituerait pour la mutualité un privilège inouï. En effet, par l'Etat, les cotisations versées en vue de la retraite se capitaliseront au taux annuellement fixé par décret rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du conseil supérieur des retraites, taux qui sera de 3 p. 100 au maximum, et voici que par les sociétés de secours mutuels, c'est à 4 1/2 p. 100 que la capitalisation sera faite. Qu'en résultera-t-il ? C'est que, du jour de la mise en application de la loi des retraites ouvrières, tous les assujettis à cette loi, afin de bénéficier de ce taux de faveur, s'adresseront immédiatement aux sociétés de secours mutuels. D'où une charge énorme pour l'Etat, charge que M. Puech évaluait à plus de 300 millions par an.

Une semblable disposition, croyons-nous, ne saurait se défendre. Sans doute — et nous le verrons par la suite — le Parlement est particulièrement favorable aux sociétés de secours mutuels, mais on ne peut, à leur profit, rompre par des avantages particuliers, les conditions d'équité absolue que doit nécessairement remplir une loi générale. Aussi la Commission d'assurance et de prévoyance sociales a-t-elle conclu au rejet de la proposition Bonnevey.

Si certains mutualistes ont demandé, avec autant d'insistance, la possibilité, pour les sociétés de secours mutuels, de

participer à l'application de la loi des retraites, c'est, indépendamment de la question de principe, afin de bénéficier des avantages que doit leur procurer cette loi. Quels sont donc ces avantages ?

Tout d'abord, l'adhérent à une mutualité qui, tout en faisant la retraite, assure également la maladie, l'invalidité, cet adhérent peut, aux termes de l'article 12, « à toute époque, » par une déclaration écrite sur la carte d'identité ou le » livret individuel, affecter au paiement de sa cotisation » d'assurance contre la maladie et l'invalidité, soit le quart, » soit la moitié des retenues opérées sur le salaire en vue de » la retraite régie par la présente loi ». Il est évident, ainsi que le faisait remarquer M. Millerand ⁽¹⁾, que si un quart ou la moitié de la contribution de l'ouvrier n'est pas versé à la retraite, le résultat en sera diminué d'autant. « Mais c'est » alors qu'intervient la majoration de l'Etat, et, comme en » vertu de l'article 3 toutes les retraites qui n'atteignent pas » le chiffre de 360 francs sont majorées à 360 francs, les » mutualistes qui auront opéré sur leurs versements cette » déduction du quart ou de la moitié se trouveront, à l'âge » de la retraite, exactement dans la même situation que s'ils » les avaient affectés à la vieillesse, non pas par le fait de la » société de secours mutuels, qui, elle, ne leur versera que la » retraite constituée par leurs propres versements, mais par » le fait de l'Etat qui comblera la lacune provenant de ce » fait ». Aucun doute ne peut donc subsister. Dès lors, l'ouvrier qui touche un faible salaire aura un grand avantage à employer une partie du prélèvement de son salaire à l'assurance-maladie. Supposons, en effet, qu'il gagne 3 francs par jour, sa cotisation, augmentée du versement patronal, sera

(1) *J. off.*, 7 fév. 1906, *Déb. parl.*, p. 560.

de 36 francs par an. S'il est assuré à la Caisse nationale des retraites ouvrières, il aura droit à une rente de 360 francs et l'Etat ne lui versera rien. Mais s'il est affilié à une société de secours mutuels et s'il emploie la moitié de ses cotisations personnelles à l'assurance-maladie, soit 9 francs par an, la cotisation de retraite ne sera plus que de $36 - 9$, soit 27 francs par an pour une rente de 270 francs. L'Etat, qui devra majorer la retraite pour qu'elle atteigne 360 francs, versera donc $300 - 270 = 90$ francs, alors que, dans la première hypothèse, il ne devait aucune majoration. Ainsi pour l'ouvrier, la retraite sera la même, mais il aura eu l'avantage de se constituer, en même temps, une assurance-maladie.

Tel est le premier avantage. Sur l'initiative de M. Deschanel, un second fut admis par la commission. Certains ouvriers, en effet, en raison de leurs modestes ressources, ne pourront que difficilement opérer sur leur salaire les prélèvements à affecter à la retraite et à la maladie. L'on a donc songé à leur accorder des subventions, variant de 5 à 75 p. 100, d'autant plus fortes que leurs salaires seront plus faibles. Prenons, suivant l'exemple de M. Persil ⁽¹⁾, un ouvrier adhérent à une société de secours mutuels faisant la retraite ainsi que l'assurance-maladie et supposons que cet ouvrier touche un salaire journalier de 4 francs, à raison de 250 jours par an. Les prélèvements opérés sur ce salaire donneront 20 francs par an. Sur ces 20 francs, l'ouvrier distraira la somme de 10 francs, c'est-à-dire la moitié, pour l'assurance-maladie, les autres 10 francs restant à la caisse des retraites. Or, voici qu'à la fin de l'année suivante, cet ouvrier recevra une subvention de 25 p. 100 sur ce qu'il aura versé à la caisse des retraites, soit 2 fr. 50.

(¹) *Avenir de la mutualité*, 11 janvier 1908.

Ainsi donc, par les 20 francs prélevés sur son salaire, l'ouvrier mutualiste se sera assuré, pour toute sa vie, non seulement contre la vieillesse, mais encore contre la maladie et il recevra, en outre, une subvention de 2 fr. 50.

Le projet de 1906 prévoit enfin le cas où des assurés ont acquis « à quelque époque que ce soit » la retraite minimum de 360 francs. Ces assurés pourront affecter à l'assurance contre la maladie ou l'invalidité l'intégralité des retenues effectuées sur le salaire. Ils pourront également, par des versements volontaires, se constituer une retraite plus forte.

Grâce à ces nombreux avantages, il n'est pas téméraire de penser que les sociétés de secours mutuels remplaceront, après quelques années de fonctionnement de la loi de retraites, un grand nombre de caisses départementales et cantonales. Mais le projet qui nous occupe va plus loin encore. Il dispose que « lorsque ces sociétés seront groupées en union départementale et qu'elles comprendront parmi leurs affiliés plus des 2/3 des assurés ayant leur résidence dans le département, l'union est admise de plein droit, sur sa demande, à remplir pour l'ensemble des assurés du département le rôle dévolu aux caisses départementales de retraites, à charge de se conformer aux règles édictées pour le fonctionnement desdites caisses ». Elles seront donc en relation directe avec la Caisse nationale des retraites ouvrières, elles transmettront à la Caisse des dépôts et consignations les prélèvements de leurs membres et même ceux des autres assurés non adhérents à l'une des sociétés de l'union.

Nous avons ainsi terminé l'exposé des avantages concédés par le projet de 1906 aux mutualités. Ils sont indéniables. Suivant la parole de M. Millerand au congrès de Nice (1), on

(1) *Avenir de la mutualité*, 4 mai 1907.

y voit véritablement la volonté de donner aux sociétés de secours mutuels « le rôle préféré » dans la loi de retraites.

Et des mutualistes de marque, tels que MM. J. Siegfried, Mabilleau, l'ont eux-mêmes reconnu. « En somme, déclarait » dans sa conférence au Musée social, M. J. Siegfried, on » peut dire que les avantages concédés à la mutualité sont » extrêmement satisfaisants et de nature, j'en suis convaincu, » à développer très largement cette institution si utile des » sociétés de secours mutuels » (1).

Grâce à ces avantages, les sociétés de secours mutuels verront le nombre de leurs adhérents augmenter, puisque les ouvriers à faible salaire auront tout intérêt à constituer leur retraite par leur intermédiaire. La loi deviendra, de la sorte, un merveilleux instrument de propagande. Il résultera, sans doute, une augmentation de charges pour l'Etat, mais ainsi que le disait M. Millerand (2) : « Cette augmentation peut » être acceptée sans arrière-pensée parce qu'elle aura un effet » utile, direct et immédiat; parce que chaque majoration » versée correspondra à une assurance-maladie contractée au » profit d'un assuré, et qu'ainsi la loi, si elle n'est en réalité » qu'une loi de retraites pour la vieillesse, constitue cependant » l'amorce la plus sérieuse et la plus sûre de l'assurance- » maladie ».

VII. *Les syndicats professionnels agricoles.*

Signalons, en terminant, qu'aux termes de l'article 36, les retraites des ouvriers de l'agriculture « peuvent être assurées par les syndicats professionnels agricoles constitués en conformité de la loi du 21 mars 1884, comportant des conseils

(1) Musée social, *Mémoires et documents*, 1906, p. 191.

(2) *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 397.

d'administration composés pour moitié au moins de représentants élus des assurés et agréés par les ministres du commerce, de l'agriculture et des finances, après avis du conseil des retraites ».

Ainsi que le faisait remarquer M. Millerand, dans les syndicats professionnels agricoles, il n'y a pas le plus souvent de représentants des ouvriers agricoles, c'est donc pour que l'assimilation de ces syndicats avec les syndicats du commerce et de l'industrie soit plus complète que la Commission, malgré les protestations de M. Lemire, a inséré et maintenu une disposition spéciale à cette représentation.

CHAPITRE III

QUELLES PERSONNES ONT DROIT A LA RETRAITE

Certains partisans d'un système de retraites constituées par l'impôt ont, très généreusement, voulu étendre le bénéfice de la retraite non seulement aux salariés en général, mais encore à tous les habitants du pays. « Tout Français, » disait M. Besse ⁽¹⁾, toute Française non fonctionnaire, riche » ou pauvre, a les mêmes droits que le fonctionnaire ou l'ouvrier d'Etat ayant sa situation garantie... Dans la retraite, » tous les éléments de la société doivent être solidaires, tous » les éléments de cette société doivent avoir les mêmes » devoirs et les mêmes droits pendant le cours de leur existence ».

Et nous voyons que, lors de la discussion devant la Chambre du projet de 1906, de nombreux orateurs ont développé cette idée des retraites nationales. C'est ainsi que M. Fournier ⁽²⁾ déclarait qu'une loi de retraites ne devait pas être une loi de retraites ouvrières mais une loi de retraites pour la vieillesse, car, disait-il, « nul ne sait si, à un moment quelconque de sa vie, il ne deviendra pas un ouvrier ou ne se » trouvera pas sans ressources ». Et M. Fournier rédigeait ainsi l'article premier de son projet : « Tout Français de l'un

⁽¹⁾ Besse, *op. cit.*, p. 68.

⁽²⁾ *J. off.*, 8 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3076.

» ou de l'autre sexe... a droit, à 60 ans, à une pension de
» retraite ».

C'était aussi l'idée de MM. Congy et Roche ⁽¹⁾. « Nous vou-
» drions, disaient-ils, que tous les citoyens français âgés de
» 60 ans eussent une pension de retraite assurée ». En effet,
« les travailleurs de tous les rangs de la société, qu'ils soient
» des travailleurs manuels ou des travailleurs intellectuels,
» ont dépensé leur capital-travail au profit de la nation ; il
» appartient donc à la nation de leur servir l'intérêt lorsque
» ce capital est épuisé ». Car, il n'y a pas que les ouvriers du
commerce, de l'industrie, de l'agriculture qui soient inté-
ressants, les ouvriers isolés, les petits patrons, les grands
patrons réduits à la misère par suite de revers de fortune
le sont tout autant. Qu'importent d'ailleurs ces catégories ? « Je
» ne veux pas savoir, disait M. E. Roche ⁽²⁾, si le vieillard
» qui a faim, qui a froid et qui est sans asile fut un fortuné
» ou un infortuné, s'il vécut toute sa vie dans un galetas ou
» dans un palais de ce monde ; s'il fut ouvrier, employé,
» domestique, commerçant, petit patron, s'il vécut en marge
» ou dans le giron de la société ». Il ne faut considérer
qu'une chose, c'est que l'on se trouve en face d'un malheu-
reux, qui, tout comme le travailleur, a droit à l'existence et
que la société ne doit pas abandonner.

Certes de pareilles propositions paraissent bien sédui-
santes. L'avenir assuré à tout individu parvenu à un certain
âge, n'est-ce pas là un idéal bien souvent promis, jamais
atteint ? Faut-il croire que, cette fois enfin, devant les affir-
mations de tant d'orateurs, la clef du système ait été trouvée
et qu'une ère nouvelle de vieillesse heureuse doive com-
mencer pour notre pays ?

(1) *J. off.*, 10 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3133.

(2) *J. off.*, *idem*, p. 3135.

Malheureusement, ces mirifiques promesses ne tiennent pas devant un examen plus attentif des faits. Lorsque l'on considère toutes les difficultés financières qu'a soulevées le projet actuel, projet qui cependant ne s'adresse qu'à 10 millions environ de travailleurs, l'on se rend compte des charges absolument écrasantes qu'entraînerait pour le pays une pareille augmentation du chiffre des parties prenantes. Remarquons, d'ailleurs, que ce chiffre ne sera que très imparfaitement connu ; car si l'on peut approximativement enregistrer le nombre de personnes travaillant dans telle profession, il est plus difficile d'apprécier si telle personne possède ou ne possède pas un revenu suffisant. Il faudra forcément se lancer dans l'inconnu. Or cet inconnu nous le trouvons étrangement redoutable car, du jour où le législateur proclame pour tous les Français le droit à la retraite, il s'engage par le fait à en assurer le service. Sera-t-il en mesure de se constituer de pareilles ressources ? Nul ne le sait.

Il semble donc téméraire de vouloir, de prime abord, édifier une aussi importante organisation, les retraites de vieillesse pour les seuls ouvriers de l'industrie, du commerce et de l'agriculture entraînent avec elles bien assez de complications, soulèvent d'assez difficiles problèmes pour accaparer toutes les activités soucieuses de l'amélioration du sort des travailleurs. Ainsi que le disait M. Millerand, « cette loi est une loi d'expérience ». Il sera facile, lorsqu'elle fonctionnera d'une façon satisfaisante, d'étendre son champ d'application et même d'embrasser tous les travailleurs arrivés à l'heure de la vieillesse, mais il serait maladroit de compromettre dans une première tentative, certainement infructueuse, le succès des réformes sociales à venir.

D'ailleurs, nous ne voyons pas comment l'on peut faire un

grief au projet de 1906 de ne s'occuper que des ouvriers et de laisser absolument de côté les autres vieillards actuellement dans le besoin. L'on semble perdre de vue cette loi si importante, si capitale, votée le 14 juillet 1905 et qui organise l'assistance obligatoire. « Cette loi, disait M. Guieysse ⁽¹⁾, » s'adresse précisément à tous ceux qui, par une cause quelconque, même par leur impéritie, alors qu'ils étaient en état de se faire une situation pour l'avenir, se sont refusés à faire acte de prévoyance et sont tombés dans la misère ». Grâce à cette loi, le législateur pouvait entreprendre l'étude de nouvelles réformes, assuré qu'il était de ne pas voir mourir de faim ceux qui se trouvent acculés à l'extrême misère. Aussi a-t-il immédiatement songé à la catégorie la plus intéressante parce qu'elle travaille et parce qu'elle souffre, la catégorie des salariés. Mais il ne faut voir dans la loi des retraites ouvrières qu'une ébauche ; « nous faisons une loi, » disait M. Millerand ⁽²⁾, qui, sans aucun doute, sera plus tard étendue ». Lorsque l'expérience aura posé des bases sérieuses, les cadres pourront se préciser et s'agrandir, petit à petit s'édifiera et se complètera l'œuvre d'ensemble qui doit restreindre chaque jour davantage le champ d'application de l'assistance publique.

Et cependant, cette idée de la retraite universelle n'a pas été acceptée par tout le monde. M. Lemire ⁽³⁾ prétendait que, chez nous, cette idée n'était pas aussi populaire qu'on eût pu se l'imaginer : « Dans notre pays, disait-il, la conviction universelle est qu'on doit d'abord travailler... ; l'ouvrier de la campagne et celui de la ville sont également impitoyables » pour l'individu qui ne travaille pas ». Qu'on lui donne une

(1) *J. off.*, 9 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3097.

(2) *J. off.*, 23 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3438.

(3) *J. off.*, 22 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3397.

aumône ou du travail, disent-ils, mais qu'on ne lui assure pas une retraite, car c'est le considérer comme un ouvrier véritable, alors qu'il n'est qu'un infirme et souvent un paresseux.

Nous pensons donc que le projet actuel a bien fait de se restreindre à la seule classe des salariés, tout en promettant d'élargir, dans l'avenir, les cadres de la loi. D'ailleurs, ainsi que le disait M. Guieysse ⁽¹⁾, le projet a fait « une part assez » large à toute la population des travailleurs pour ne pas » encourir le reproche de vouloir limiter la loi et de ne pas » l'appliquer à la catégorie la plus large des Français ». Nous verrons, tout au contraire, qu'un des principaux reproches que l'on peut, selon nous, adresser le plus justement au projet actuel, réside précisément dans l'énormité de son chiffre de bénéficiaires.

Voyons donc à quelles personnes ce projet a entendu s'appliquer.

« Tout ouvrier ou employé, dit l'article 1^{er}, tout sociétaire » ou auxiliaire employé par une association ouvrière, tout » domestique attaché à la personne a droit, dans les conditions » déterminées par la présente loi, à une retraite de vieillesse » et, le cas échéant, à une retraite d'invalidité ». Il ressort de ce texte même que le projet de loi dont nous nous occupons a pour objet principal la retraite de vieillesse et subsidiairement la retraite d'invalidité. D'ailleurs, le titre, qui était primitivement de : Loi relative aux caisses de retraites et portant création de retraites de vieillesse et d'invalidité, fut, sur la proposition de M. Lemire, partisan de la retraite de vieillesse, remplacé par celui de : Loi sur les retraites ouvrières, qui semblait mieux résumer l'esprit de la loi.

(1) *J. off.*, 9 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3098.

I. *Les invalides.*

Mais la question de savoir s'il n'était pas préférable, dans une loi d'assurance, d'envisager l'invalidité et non pas la vieillesse a toujours soulevé de nombreux débats. M. Lebon, en 1895, et M. Lemire, en 1901, trouvaient cette conception plus rationnelle. En dernière analyse, disaient-ils, ce n'est pas l'âge qui crée le besoin, c'est l'incapacité de travail ; or cette incapacité peut venir à tout âge, c'est contre ses tristes conséquences qu'il faut prémunir l'ouvrier. Depuis, cette idée a été fréquemment reprise au cours de la discussion du projet de 1906.

M. Vaillant ⁽¹⁾, en effet, faisait remarquer « que la vieillesse » n'est que l'un des cas de l'invalidité résultant de l'âge ». Elle n'est préjudiciable à l'ouvrier que lorsqu'elle l'empêche de travailler et elle se confond alors avec l'invalidité. De plus, la vieillesse ne saurait se déterminer d'une façon précise, elle commence à un âge différent, suivant les professions, suivant les industries. A 50 ans, un ouvrier par suite de travaux pénibles, par suite de maladies, peut être plus vieux qu'un autre ouvrier de 60 ans. Toute précision semble donc bien difficile. Et si le projet actuel décrète que le travailleur pourra se prévaloir de la qualité de vieillard à 60 ans, il ne faut pas oublier qu'en 1899 on ne lui reconnaissait ce droit qu'à 65 ans. Qui sait si, dans quelques années, cet âge ne sera pas ramené à 55 ans.

D'ailleurs, dit-on, l'âge importe peu. Ce qui importe, c'est la perte, pour le travailleur, de sa capacité de travail. Et M. Vaillant rappelait que par la loi du 9 avril 1898 l'on avait déjà reconnu à l'ouvrier invalide par suite d'un accident de

(1) *J. off.*, 8 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3067.

travail le droit à une pension. Pourquoi donc ne pas lui reconnaître ce droit pour toute autre cause d'invalidité ?

Quelle nécessité y a-t-il, demandait M. Raiberti ⁽¹⁾, à assurer l'ouvrier contre la vieillesse, alors qu'il n'est pas sûr d'y arriver ? S'il y arrive, brisé d'efforts, vaincu par les vicissitudes de l'existence contre lesquelles on ne l'aura pas défendu, en bénéficiera-t-il vraiment ? « Ce ne sont pas les années qui » descendent dans la tombe qu'il faut assurer, ce sont les » années qui montent vers la vie ; les années de jeunesse où » l'être humain se forme ; les années de force et de vigueur » où il crée une famille, où il fonde un foyer domestique, où » il travaille pour gagner le pain sacré ». Et M. Raiberti concluait que « seule l'assurance contre l'invalidité est la vérité et la justice », car seule elle garantira à l'individu sa capacité de travail.

Cette capacité de travail est véritablement le seul bien de l'ouvrier. Il se soucie, en effet, fort peu de l'avenir. Ce qu'il recherche surtout, c'est, dans le présent, un salaire élevé, une bonne condition de travail. Ainsi que le signalait M. Charles Benoist dans « L'organisation du travail », le métallurgiste ne s'attache pas, par exemple, à l'usine où il travaille, pour obtenir un salaire plus rémunérateur, il se déplacera facilement et fixera sa résidence là où le travail est le mieux payé. De même les ouvriers de la grande industrie du bâtiment ou des grandes entreprises agricoles sont des nomades. Contre cette force de travail pour laquelle l'ouvrier cherche le meilleur emploi possible, de nombreux risques se dressent, c'est surtout contre eux qu'il demande à l'Etat l'assurance-invalidité et non pas l'assurance-vieillesse.

Pour les travailleurs et dans le même ordre d'idées, cette

(1) *J. off.*, 7 décembre 1905, Chambre, *Déb. part.*, p. 3749.

assurance présente, en outre, un intérêt social considérable. Qui donc fait, sur le marché, une concurrence plus redoutable pour l'ouvrier valide que l'invalidé ou le demi-invalidé? Lui surtout amène, dans les industries faciles, une baisse considérable des salaires. Il est donc de l'intérêt des ouvriers de voir écarter cette main d'œuvre à bon marché qui fait obstacle au relèvement des salaires.

D'ailleurs, une fois la loi sur les retraites ouvrières votée, la question de l'assurance ouvrière ne sera pas définitivement liquidée. Il faudra prévoir en outre les autres risques dont on ne s'est pas encore occupé. Il faut donc, disait M. Vaillant, « ne réaliser la loi actuelle que dans des conditions qui » préparent ces lois ultérieures et permettant de les relier » pratiquement à la loi actuelle comme autant de dispositions » nouvelles effaçant les lacunes que laisse la proposition de » loi actuelle à l'assurance de la vie ouvrière ». Et, à ce point de vue, l'assurance-invalidité semble tout indiquée. Elle est, en effet, le complément naturel d'une assurance-maladie. L'invalidité physique, remarque M. Fréville ⁽¹⁾, sauf le cas d'accident, n'apparaît pas tout d'un coup. « Elle est précédée » d'une maladie plus ou moins longue, souvent même elle » n'est qu'un état morbide que l'on pourrait croire passager » et qui s'est prolongé définitivement. » Les caisses d'assurance-maladie ont dû nécessairement, dans de pareilles circonstances, limiter la durée des secours accordés. Et c'est alors que l'assurance-invalidité trouve sa place toute naturelle en venant recueillir les incurables que l'assurance-maladie se voit obligée d'abandonner. Pour le chômage prolongé, il en est de même. L'on a remarqué, en effet, qu'un ouvrier âgé, atteint d'aucune grave infirmité physique, voit se fer-

(¹) Fréville, *op. cit.*, p. 20.

mer devant lui toutes les portes d'ateliers et qu'il ne trouve que difficilement une occupation régulière. A partir de quarante ans, on n'embauche plus dans les forges, disait M. Coustant ⁽¹⁾. Dans les usines, « dès qu'un ouvrier a les cheveux blancs, il ne peut plus trouver de travail ». La situation de ces travailleurs crée évidemment de grosses difficultés aux caisses de chômage. Comme les caisses d'assurance-maladie, elles ne peuvent garantir qu'un risque de courte durée, deux mois environ. Ce délai écoulé, les vieux travailleurs dont nous nous occupons ne toucheront plus rien, et, comme ils n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, ils se trouveront sans ressources. Là encore peut donc intervenir l'assurance-invalidité, car il s'agit bien ici d'une invalidité véritable, elle recueillera ces ouvriers pour qui le chômage est un état normal et les admettra à la retraite, juste récompense de leur laborieuse existence.

Enfin, dit-on, l'invalidité peut se prévenir. On sait, en effet, qu'il est de l'intérêt de l'assureur de s'efforcer d'atténuer le risque qu'il s'est engagé à indemniser. Sans doute, par l'assurance-invalidité, les charges de l'Etat seront lourdes, il y a un moyen bien simple de les diminuer, c'est de diminuer, par des mesures préventives, les chances d'invalidité. L'Angleterre a ainsi fait. Elle a assaini ses ports et ses villes, elle a assuré la parfaite hygiène de ses ateliers. En Allemagne, rappelait M. Raiberti ⁽²⁾, des centaines de millions ont été employées en habitations ouvrières, en institutions d'hygiène sociale et ainsi la tuberculose a dû reculer.

Tels sont les arguments présentés en faveur de l'invalidité. Toutefois, ses partisans les plus déclarés reconnaissent combien il devient difficile de discerner, dans la pratique, l'inva-

⁽¹⁾ *J. off.*, 1^{er} décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3624.

⁽²⁾ *J. off.*, 29 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3558.

lide de celui qui ne l'est pas. C'est pourquoi l'on a maintes fois demandé de charger la mutualité de ce service. En effet, faisait remarquer M. Bellom ⁽¹⁾, l'invalidité « fait, d'une » manière générale, suite à la maladie, elle exige une sagacité » rigoureuse et impartiale dans la détermination des risques, » un contrôle attentif et sévère dans l'état des invalides pensionnés, une utilisation aussi complète et aussi humaine » que possible des forces réduites, mais non anéanties du » travailleur ». La société de secours mutuels s'occupe déjà de la maladie; par la confiance réciproque qui règne entre tous ses membres, elle peut, sans soulever de difficultés, donner une appréciation satisfaisante des cas qui se présenteront; enfin par les rapports étroits qui unissent les mutualistes les uns aux autres, il devient facile de connaître la capacité de travail de tel ou tel pensionné. D'ailleurs, l'article 1^{er} de la loi de 1898 ne dit-il pas que le but essentiel des sociétés de secours mutuels est « d'assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de blessures et d'infirmités » ?

Mais l'on remarque justement qu'il n'existe des mutualités que dans 6.000 communes et que par conséquent 30.000 communes environ ne bénéficient pas de ces services. D'autre part, disaient MM. Siegfried, Lemire, de Gailhard-Bancel, pourquoi s'occuper de l'invalidité, pourquoi charger de ce service une société de secours mutuels ou une administration d'Etat, puisque, depuis le 14 juillet 1905, existe la loi sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources? Loi dont l'article 1^{er}, tout récemment modifié par la loi de budget de 1908, est ainsi conçu : « Tout Français privé de ressources, soit âgé de

(1) Bellom, *op. cit.*, p. 31.

soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit... l'assistance ». La loi de 1903 prévoit donc l'invalidité, il devient dès lors inutile de s'en occuper et de surcharger le projet actuel de ce lourd service.

Nous ne reviendrons pas, dans la réponse à cette objection, sur ce que nous avons déjà dit à propos de l'assistance et des vices qu'elle présente. Remarquons seulement avec M. Rey ⁽¹⁾, qu'une pareille disposition entraînerait pour les départements et les communes des charges énormes. Déjà le chiffre des assistés croît dans une proportion inquiétante, si donc l'on renvoie à l'assistance tous les invalides soumis à la loi de retraites l'on va écraser véritablement les collectivités chargées de ce service.

Voyons maintenant ce qu'il faut penser des nombreuses critiques adressées au projet de 1906 par les partisans de la retraite-invalidité. Faut-il reconnaître, avec MM. Vaillant et Raiberti, que le projet actuel part d'un principe absolument erroné en envisageant la vieillesse et non pas l'invalidité? Nous ne le croyons pas. Sans doute, la loi allemande considère uniquement l'invalidité et c'est précisément « parce que » la vieillesse est regardée comme une sorte d'invalidité présumée qu'il est accordé une pension à un certain âge » ⁽²⁾. Mais, ainsi que le faisait remarquer M. Lemire à la Chambre ⁽³⁾, l'ouvrier français demande tout autre chose. « Vous » ne l'entendez guère parler d'invalidité, de vieillesse, de » toutes ces caducités plus ou moins humiliantes. Non. » L'ouvrier dit à son représentant : Faites-nous la retraite

⁽¹⁾ *J. off.*, 24 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3460.

⁽²⁾ *J. off.*, 22 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3395.

⁽³⁾ *J. off.*, *Idem.*

» ouvrière ». Car l'invalidité ne lui plaît guère; être invalide, c'est être disqualifié, c'est se reconnaître incapable de gagner sa vie. Etre invalide, c'est devoir à la société un secours, une générosité, tout comme l'infirme, le miséreux. Au contraire, la retraite ouvrière, c'est, pour le travailleur, la certitude, à un certain âge, de reprendre sa liberté, de pouvoir disposer à sa guise de ses facultés, de ses forces de travail. La retraite ouvrière, c'est se trouver dans la même situation que le fonctionnaire du gouvernement toujours si envié, c'est ne dépendre plus, pour sa subsistance journalière, du labeur quotidien, c'est n'être plus un mercenaire, mais un homme libre. Et voilà pourquoi le travailleur demande une retraite non pas facultative, mais obligatoire, afin d'avoir la certitude d'un avenir où peut-être l'aisance et certainement le repos lui seront assurés par l'Etat. Les auteurs du projet de 1906 se sont pénétrés de cette mentalité spéciale, ils ont compris que la pension d'invalidité pourrait se heurter aux sentiments de fierté si vivaces chez l'ouvrier français et ils ont jugé préférable d'envisager principalement la retraite de vieillesse.

Il fallait, d'autre part, tenir compte de l'état de notre législation. En effet, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les caisses patronales, les sociétés de secours mutuels ont eu surtout en vue les pensions de vieillesse et non pas les pensions d'invalidité. Indépendamment de cette affirmation très nette d'une tendance de plusieurs années, il fallait mettre à profit les expériences déjà réalisées. Il fallait, pour établir les calculs, baser les hypothèses, se servir des résultats déjà acquis par le fonctionnement de ces divers organismes. Et peut-être cette dernière idée a-t-elle surtout influencé les auteurs du projet. En cette matière si complexe de l'assurance, les statistiques sont rares et le plus souvent insuffisantes. Sans doute, la vieillesse peut se prévoir avec

une certaine exactitude; on peut, grâce aux tables de mortalité, connaître à l'avance le nombre approximatif de personnes qui, à un jour donné, toucheront la pension annoncée; mais l'invalidité ne se prête pas à ces calculs. Elle défie, en effet, toutes les prévisions, toutes les probabilités, elle se produit à tout moment, dans la jeunesse, comme dans l'âge mûr, comme dans la vieillesse. Il est, dès lors, impossible de calculer le nombre probable des rentes d'invalidité et le chiffre des sommes à verser aux intéressés. D'autant plus que l'invalidité ne concorde pas toujours avec une abréviation de l'existence et que, parfois, l'invalides vit fort longtemps.

A cette imprécision dans la quantité, vient s'ajouter une difficulté plus grande encore dans l'appréciation des cas. On sait bien quand un individu a 60 ans, on sait moins bien quand il n'est plus capable de gagner sa vie par son travail. L'homme énergique ne s'avouera vaincu que lorsqu'il ne pourra plus tenir à la tâche. Le paresseux ou l'indolent lâcheront bien vite l'outil qui les fatigue. Il y a ainsi une foule d'éléments qui relèvent essentiellement de la volonté humaine et que l'on n'appréciera qu'imparfaitement. M. Fuster disait : « L'invalidité n'est pas un événement assez involontaire, fatal et statistiquement connu; elle dépend trop de l'état d'esprit du demandeur et du juge pour être assurable dans des conditions satisfaisantes ».

Le fait a, d'ailleurs, été remarqué depuis longtemps en Allemagne. Dans ce pays, disait M. Deschanel ⁽¹⁾, « l'assurance contre l'invalidité est devenue une prime à la simulation, elle a fonctionné au profit de chômeurs volontaires » et, de ce fait, un grand nombre de caisses régionales sont « en déficit ». La situation est même devenue inquiétante.

(1) *J. off.*, 6 juill. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2732.

Pour M. Posadowsky, vice-chancelier de l'Empire, des abus doivent certainement se produire, l'examen des demandes de rente, les débats oraux avec les candidats ne doivent pas se faire sérieusement. Mais il n'en demeure pas moins évident que, dans ce pays, les charges, du fait de l'invalidité, croissent d'une façon dangereuse pour l'Etat, les arriérés augmentent, enfin les autorités administratives ne peuvent plus supporter le surcroît de travail que réclame une aussi formidable organisation. L'expérience n'a vraiment pas été heureuse. Chez nous, en serait-il autrement, M. Deschanel estimait que, même réduite à un rôle secondaire, l'invalidité pourrait bien dévorer les ressources de la retraite-vieillesse.

Mais les mutualistes nous disent : L'Allemagne a adopté le principe de l'obligation, or l'obligation ne résoudra jamais le problème de l'assurance contre l'invalidité ; seule la société de secours mutuels est en mesure de lui donner une solution satisfaisante.

Nous remarquerons de suite que, jusqu'à présent, la mutualité ne semble guère s'être occupée de la question. Nous lisons, en effet, dans l'ouvrage déjà cité de M. Lefort ⁽¹⁾ : « Il convient de constater que, dans la très grande majorité » des cas, les sociétés de secours mutuels n'interviennent » pas pour l'invalidité ». Et M. Lefort ajoute : « Cette restriction se conçoit fort bien ». Dans le même sens, M. Charpentier ⁽²⁾ signalait à la Chambre que le *Moniteur de la mutualité* ne voulait à aucun prix que les sociétés de secours mutuels fussent chargées de l'invalidité, parce que ces sociétés ne pouvaient calculer les conséquences, au point de vue de leur gestion financière, qu'entraînerait l'assurance de ce risque. Nous aimons bien mieux, disait-il, le laisser à l'Etat.

(1) Lefort, *op. cit.*, I, p. 246.

(2) *J. off.*, 1^{er} déc. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3620.

Mais admettons que la mutualité tourne ses efforts de ce côté, il lui faudra immédiatement rénover sa méthode, et tout ce plan de réformes, nous le trouvons dans le livre de M. Bel-lom : « L'assurance contre l'invalidité par les sociétés de secours mutuels ». Ce changement profond dans les habitudes de la mutualité se fera-t-il aisément ? Nous ne le pensons pas. Il faudrait pour réussir, disait M. Deschanel, généraliser ce système et, en généralisant ce système « on arriverait à la mutualité obligatoire, ce qui est un non sens ». Insuffisante en matière de retraites pour la vieillesse, nous concluons donc que la société de secours mutuels l'est encore davantage en matière d'invalidité.

C'est en présence de toutes ces difficultés que la commission d'assurance et de prévoyance sociales a décidé de s'occuper tout spécialement de la vieillesse et accessoirement de l'invalidité. « Nous ne nions pas du tout, disait M. Millerand ⁽¹⁾, que la question d'invalidité soit, pour tout le monde » du travail, d'une importance considérable, mais nous » croyons préparer mieux la solution de cette question en » construisant d'abord une loi plus simple, qui ne prévoit » que la retraite de vieillesse et aussi, ce qui est déjà beaucoup, que l'invalidité absolue et permanente de travail ». Et M. Millerand ajoutait : Construisons la loi sur la retraite de vieillesse, créons les organismes multiples et complexes qui la feront fonctionner et « lorsqu'elle fonctionnera, lorsqu' » que nous aurons ainsi réparé les atteintes de la vieillesse, » celles de l'invalidité absolue et permanente, nous passerons à la réparation de l'invalidité partielle avec une plus » grande sécurité ».

C'est en effet à l'invalidité absolue que le projet de 1906 a

(1) *J. off.*, 1^{er} février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 355.

cru devoir s'arrêter. Car il fallait prévoir le cas où, des ouvriers soumis obligatoirement à la loi, mais usés par le labeur, ne pourraient, à un moment donné, continuer leur travail. Leur situation devait être considérée comme une vieillesse anticipée et comporter, dès lors, les mêmes mesures tutélaires.

Mais pourquoi s'est-on arrêté à l'invalidité absolue et permanente et non pas à l'invalidité partielle ? Ainsi que le faisait remarquer M. de Halgouët ⁽¹⁾, l'invalidité absolue et permanente n'est, en effet, qu'une exception, l'invalidité partielle comprend, au contraire, la généralité des cas. M. Millerand ⁽²⁾, dans sa réponse à M. Vaillant, en donnait les raisons suivantes : « L'invalidité absolue et permanente, la loi » des accidents est là pour le prouver, c'est une expérience à » ce point de vue très précieuse, est relativement facile à » reconnaître ; il n'y a pas besoin de discussions longues et » difficiles, d'expertises coûteuses pour établir qu'un assuré » est atteint d'invalidité absolue et permanente, mais quand » il s'agit d'invalidité partielle, c'est à-dire de déterminer » quelle portion de salaire a perdue l'ouvrier, on entre dans » des difficultés et des complications extrêmes ». Ce sont ces difficultés et ces complications qui ont si dangereusement compromis le sort de la loi allemande. Le législateur français devait les prévenir. Désireux, avant tout, de faire aboutir la retraite de vieillesse, la plus urgente, il ne s'est occupé que de l'invalidité absolue, la moins fréquente et la plus facile à constater. Ainsi la période des débuts, toujours difficile dans une organisation de ce genre, serait dégagée de ces questions très ardues. Que si, par la suite, les résultats sont satisfaisants, il sera facile d'embrasser davantage et de comprendre

(1) *J. off.*, 1^{er} février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 356.

(2) *J. off.*, 1^{er} février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 356.

dans la loi l'invalidité partielle actuellement régie par la loi de 1898 sur les accidents du travail et la loi d'assistance ou bien, ainsi que le demandait M. Louis Pech ⁽¹⁾, d'en faire l'objet d'une loi spéciale.

D'ailleurs, l'invalidité partielle est indirectement visée dans le projet de 1906. M. Cazeneuve ⁽²⁾ rappelait, en effet, que par suite de l'adoption de l'amendement Bonnevey, tous les salaires inférieurs à 1 fr. 50 étaient exempts de tout prélèvement. L'ouvrier devenu invalide et qui voit, pour cette raison, baisser le chiffre de son salaire aura, tout au moins, cet avantage de toucher à soixante ans une retraite à laquelle, étant donné sa situation difficile, il aura cessé de contribuer.

Voyons maintenant comment se trouve résolue, dans le projet actuel, la question de l'invalidité. L'article 9 est ainsi conçu : « Les assurés qui seront atteints, en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898 et, à l'exclusion de toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant incapacité absolue et permanente de travail auront droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite... La retraite sera bonifiée par le ministre du commerce sous les conditions fixées (par un règlement d'administration publique), dans la limite des crédits spéciaux annuellement ouverts à cet effet par la loi de finances, sans qu'elle puisse devenir supérieure au triple de la liquidation, ni excéder 360 francs, bonification comprise ».

Les travailleurs rentrant dans les termes de cet article obtiendront donc la liquidation anticipée de leur pension de retraite. Parfois, lorsque l'invalide aura été frappé dans sa jeunesse, les versements du patron et de l'ouvrier n'ayant pu être effectués durant un chiffre d'années suffisant, il

(1) *J. off.*, 1^{er} février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 357.

(2) *J. off.*, *idem*, p. 355.

pourra se produire que le minimum de retraite ne soit pas atteint, malgré la majoration de l'Etat. Dans ce cas, il y aura place pour le fonctionnement de la loi d'assistance qui viendra parfaire la somme de 360 francs.

La constatation de l'invalidité sera faite dans les formes et conditions déterminées par un règlement d'administration publique. Cependant, sur la proposition de M. de Gailhard-Bancel, les intéressés seront représentés dans la commission qui sera chargée de constater l'invalidité.

Voici donc le premier groupe de personnes que le projet de 1906 range au nombre des bénéficiaires de la retraite : les assurés atteints de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant incapacité absolue et permanente de travail. Et ceci, faut-il le faire remarquer, nous le disons aussi bien des hommes que des femmes. Le projet actuel embrasse, en effet, sous la dénomination de travailleurs les ouvrières comme les ouvriers.

II. *Les vieillards.*

Passons maintenant à un groupe beaucoup plus important : celui des assurés ayant atteint l'âge de la retraite.

Cet âge, nous l'avons déjà dit, a été fixé en principe à 60 ans. Toutefois, dans certains cas nettement stipulés et pour certaines professions mentionnées dans la loi ou désignées par règlement d'administration publique, nous avons vu que l'entrée en jouissance de la retraite pourrait être avancée jusqu'à 50 ans ou prorogée d'année en année.

Peu de questions ont soulevé autant de débats que cette question de l'âge de la retraite. La commission de 1893 avait fixé cet âge à 50 ans, celle de 1896 le reculait à 60, celle de 1900 s'arrêtait à 65. Mais ce chiffre était très fortement cri-

tiqué. M. Guieysse lui-même faisait remarquer que « pour » 100.000 têtes vivantes à 60 ans, il n'en restait que 85.858 » vivantes à 65 ans. Ainsi donc 14.142 personnes, soit 14 p. 100 » des travailleurs, décédaient de 60 à 65 ans sans avoir pu » bénéficier des sacrifices imposés ».

Malgré toutes les réclamations, la Commission maintenait le chiffre qu'elle avait fixé. « C'est purement et simplement » une question de dépense, disait M. Guieysse. Nous » ne demandons pas mieux d'adopter la limite de 60 ans, » mais si vous voulez vous reporter aux tables de répartition » des ouvriers suivant leur âge... vous verrez que le nombre » des existants à l'âge de 60 ans est plus élevé de moitié qu'à » l'âge de 65 ans ». En face de ce grand nombre de parties prenantes, M. Guieysse déclarait ne pas disposer de ressources suffisantes pour faire face aux dépenses correspondantes.

Cependant le projet de 1906 a cru devoir réaliser une réforme aussi ardemment désirée. Il a abaissé à 60 ans l'âge requis pour la liquidation de la retraite. Encore ce chiffre n'a-t-il eu qu'un succès très relatif. M. Raiberti ⁽¹⁾, s'appuyant sur les statistiques du docteur Sommerfeld, de Berlin, a présenté à la Chambre des moyennes de vie tirées des caisses de maladie de l'Empire allemand. D'après ces statistiques, l'âge moyen du décès est : pour les maçons de 48 à 55 ans ; pour les verriers de 32 ans ; pour les peintres, de 39 ans ; pour les doreurs, de 32 ans ; pour les graveurs, de 35 ans. D'autre part, la statistique municipale de Paris, d'après les calculs de M. Raiberti, donnerait seulement 12 p. 100 des cotisants arrivant à 60 ou 55 ans ; dans les campagnes, la proportion atteindrait 22 p. 100. Aussi M. Raiberti concluait-il que l'âge fixé par le projet actuel était beaucoup trop élevé.

(1) *J. off.*, 29 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3553.

M. Charles Benoist ⁽¹⁾ faisait remarquer, il est vrai, combien il était dangereux de s'appuyer sur des moyennes. Il en est, en effet, de l'âge comme du salaire. De même qu'on ne mange pas un salaire moyen, de même on ne vit pas une vie moyenne, et celui qui a 20 ans n'en reprend pas 10 à celui qui en a 40 pour faire une moyenne de 30. Aussi M. Benoist préférait-il au système des moyennes les enquêtes judicieusement conduites, les monographies sérieuses qui peuvent donner des indications plus exactes. Et cependant, remarquait-il, en ce qui touche la question des retraites, un pareil système ne permet pas davantage de conclure, car il donne le nombre d'ouvriers présents à l'atelier au-dessous de 45, 50, 55, 60 et 65 ans sans donner le nombre des survivants sortis de l'atelier.

M. Guieysse, s'appuyant sur un document encore inédit du recensement de 1901, déclarait que, dans quinze départements du Nord et de l'Est, sur 95.000 personnes âgées de 14 ans, il en restait 48.000 à 60 ans, soit un peu plus de 50 p. 100 ⁽²⁾. D'autre part, il résulte de la consultation des tables de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse que la population âgée de 60 ans représente 20 p. 100 de la population âgée de 14 ans et plus. Il est vrai que cette dernière statistique n'est qu'approximative, car elle ne prend pour base qu'une population de 4.613.000 individus et qu'en suite cette population se trouve placée dans des conditions de vie supérieures à la condition normale des travailleurs.

Nous croyons donc qu'il est préférable de ne pas s'appesantir sur ces données mathématiques. La mortalité est trop variable d'une profession à une autre pour pouvoir envisager dans son ensemble la mortalité ouvrière. Il vaut mieux

(1) *J. off.*, 6 décembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3720.

(2) Musée social, *Mémoires et documents*, 1906.

avouer, avec M. Millerand, que la loi actuellement en projet « n'est qu'une loi d'expérience » et ne pas compter, en l'absence de statistiques exactes, sur des chiffres qui seront peut-être dépassés. L'âge de 60 ans doit-il être maintenu ? Doit-il être abaissé jusqu'à 55 ans ? La réponse n'est pas aux actuaires, mais aux faits eux-mêmes.

Tel est le second groupe de bénéficiaires dans le projet de 1906. Les ouvriers et employés qui, ayant satisfait aux prescriptions de la loi, atteindront l'âge de 60 ans.

Mais que comprendra exactement cette nouvelle catégorie ? Aux termes de l'article 1^{er}, elle comprendra : « Tout ouvrier ou employé, tout sociétaire et auxiliaire employé par une association ouvrière, tout domestique attaché à la personne » ; aux termes de l'article 4 : « Les ouvriers et employés de l'agriculture, les colons partiaires ou métayers et fermiers ». En un mot, tous les Français, homme ou femme, qui sont liés par un contrat de travail et reçoivent un salaire en argent ou en nature. Remarquons toutefois que la présente loi « ne s'applique aux employés recevant des salaires supérieurs à 2.400 francs que jusqu'à concurrence de cette somme ». L'on a pensé, en effet, qu'au-dessus de ce chiffre, le législateur n'avait pas à intervenir et que toute liberté devait être laissée à ces personnes.

L'article 1^{er}, tel que nous venons de le rappeler, est certainement plus large que celui qu'avait arrêté la Commission de 1900 et qui admettait au bénéfice de la retraite « tout ouvrier ou employé de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, tout sociétaire ou auxiliaire employé par une association ouvrière de production ». Et cependant la rédaction de l'article 1^{er} du projet de 1906 n'échappe pas à certaines critiques. En effet, un grand nombre de cas spéciaux ne se trouvent pas prévus dans cet article. Il y a, par exemple,

toute la catégorie des travailleurs à domicile, les façonniers, ceux qui travaillent chez eux pour le compte d'autrui et qui ne dépendent pas toujours d'un patron, mais d'un distributeur de travail. Il y a les employés dont le salaire consiste en pourboires ou indemnités diverses, comme les garçons de café, coiffeurs, garçons d'hôtel, et qui forment ainsi une classe de salariés bien particulière. Il y a les individus qui sont tour à tour patrons et ouvriers. Tous ces points, l'article 1^{er} les a laissés dans l'ombre.

Il semble, il est vrai, bien difficile, sinon impossible, de viser en quelques lignes l'infinité des situations que le législateur veut atteindre. Seules quelques années de fonctionnement pourront apporter sur ces détails les précisions indispensables.

Toutefois une question a plus spécialement attiré l'attention de la Chambre : c'est celle des ouvriers de l'agriculture.

III. *Les ouvriers agricoles.*

Ces ouvriers, bien que l'on ait quelquefois prétendu le contraire, doivent participer eux aussi au bénéfice de la retraite. Et le projet de 1906, dans sa première rédaction, l'admettait parfaitement. Cependant, il plaçait ces travailleurs sous un régime différent de celui des travailleurs de l'industrie. La commission qui majorait la retraite de ces derniers de 120 francs jusqu'au taux maximum de 360 francs n'élevait la retraite des ouvriers agricoles que de 100 francs en portant son taux maximum à 240 francs. Au point de vue des retenues, la commission n'édicte pas non plus les mêmes règles. Elle fixait pour les ouvriers agricoles la retenue à 5 centimes par journée, versés moitié par le patron, moitié par l'ouvrier et cela sans s'occuper de la différence des salaires.

Les raisons sur lesquelles s'appuyait M. le rapporteur étaient les suivantes. La population agricole a certainement une vie aussi dure que la population industrielle, mais elle dispose de ressources beaucoup plus faciles à mettre en œuvre pour assurer son existence. D'autre part, les revenus des agriculteurs sont en partie des revenus en nature. C'est pourquoi l'on n'a pas exigé des versements en argent aussi forts que ceux des ouvriers industriels dont tous les salaires consistent en numéraire. Enfin, au sujet du versement fixe de 5 centimes par jour, soit 2 cent. 1/2 pour l'ouvrier, l'on a estimé trop difficile de prélever des retenues proportionnelles sur les salaires ; ces salaires variant de région à région, les ouvriers étant eux-mêmes dans des situations différentes dans une même région et passant plus facilement que les ouvriers de l'industrie d'un patron à un autre.

Cependant, devant les réclâments unanimes, la commission avait substitué, le 15 février 1906, au versement de 5 centimes, un versement uniforme de 10 centimes par jour, versement qui aurait répondu à peu près, disait M. le rapporteur, au prélèvement moyen de 2 p. 100.

Ces raisons n'ont pas paru suffisantes. Lors de la discussion devant la Chambre du projet de 1906, presque tous les orateurs ont critiqué cette inégalité de traitement. M. Lamendin, ainsi que M. Fournier ⁽¹⁾, signalaient les salaires de famine des travailleurs de l'agriculture. « Je connais des ouvriers » agricoles, disait M. Fournier, dans nos régions du Midi qui, » lorsqu'ils travaillent, ne gagnent que 35 sous par jour et » on donne 17 sous 1/2 aux femmes. Il faut que le père et la » mère quittent la maison, abandonnent leurs enfants toute » la journée, fassent une heure de chemin pour aller aux

(1) *J. off.*, 9 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3099.

» champs afin de gagner cette modeste somme de 52 sous 1/2 » à eux deux ». De plus, faisait-on remarquer, les ouvriers agricoles ont des chômages prolongés pendant l'hiver, chômages qui durent deux, trois, quatre mois et durant lesquels il faut pourtant manger. Une semblable disposition, disait-on, aurait pour résultat d'accélérer l'exode déjà si inquiétant des populations des champs vers la ville (exode qui, pour M. Michel ⁽¹⁾, aurait été de plus de 3 millions de travailleurs dans la période 1846-1896).

D'ailleurs, est-il toujours vrai de prétendre que l'ouvrier agricole assure plus facilement son existence que l'ouvrier de la ville? Ne lui faut-il pas acheter, dans la petite échoppe de village, des produits défrachis par un séjour de plusieurs semaines et pourtant vendus plus cher qu'à la ville, car il faut bien payer les intermédiaires ⁽²⁾? Enfin, déclarait M. Lemire ⁽³⁾, « si vous voulez que votre loi recueille l'adhésion » du pays, de l'opinion publique, il faut qu'elle soit égale » pour tous. L'obligation ne peut se supporter, ne peut se » justifier que si elle est strictement la même pour tous les » citoyens français. Il doit y avoir mêmes versements, mêmes » exemptions, même retraite et mêmes conditions d'organi- » tion de la retraite ».

La Commission a fait droit, le 16 février 1906, à tous ces desiderata. Elle a, en effet, placé sur le même pied les ouvriers de l'agriculture et les ouvriers du commerce et de l'industrie. L'article 34 commence ainsi : « Les dispositions » des titres précédents sont applicables aux ouvriers et em- » ployés de l'agriculture... » Ces ouvriers et employés sont donc soumis aux règles que nous avons précédemment posées ?

(1) *J. off.*, 15 novembre 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3223.

(2) *J. off.*, 22 novembre 1905, *Déb. parl.*, p. 3398.

(3) *J. off.*, 14 février 1906, *Déb. parl.*, p. 676.

Que faut-il entendre par ouvrier agricole ? Les critiques que l'on a formulées contre l'imprécision des termes de l'article 1^{er}, se présentent ici avec beaucoup plus de force. Dans la culture, en effet, « les classes se pénètrent et se mêlent avec » une incessante complexité ». Le nombre des petits propriétaires, autrefois journaliers et actuellement établis pour leur propre compte est, en effet, considérable. Et cependant la ligne de démarcation n'est jamais bien définie. Tel travailleur qui possède son indépendance consentira, à l'époque des moissons, des vendanges, à donner « un coup de main » au voisin en retard et réciproquement. Toute une catégorie d'individus parcourt les campagnes, à différentes époques de l'année, cherchant un ouvrage de quelques jours, puis disparaissant pour aller travailler ailleurs. Il y a surtout deux classes de travailleurs : les métayers ou colons partiaires et les fermiers dont la situation est bien différente suivant les régions, suivant les cultures et que l'on ne peut que très difficilement régir par des règles identiques.

Quoi qu'il en soit de toutes ces modalités, disons que le projet de 1906 par ouvrier agricole a entendu aussi bien le travailleur embauché simplement pour les moissons, les travaux de battage, la fenaison, les vendanges que le journalier régulièrement employé dans telle propriété, que le métayer ou colon partiaire, le fermier le plus souvent engagés à l'année.

L'ouvrier agricole, peut-on dire, est « celui qui est lié à un employeur par un contrat de travail verbal ou écrit et qui travaille chez cet employeur ou pour son compte, à la tâche, à la journée, au mois ou à l'année ».

Toutefois, avant d'étudier, dans ses détails, la situation faite aux travailleurs compris dans cette définition, nous croyons préférable de présenter, pour la bonne intelligence

des développements à suivre, les débats très importants qui eurent lieu devant la Chambre sur la grosse question des métayers et des fermiers. Disons de suite qu'au cours de la discussion il a été décidé d'entendre par colon partiaire ou métayer celui qui prend à bail un bien rural sous condition de partage des fruits et par fermier, celui qui prend à bail un bien rural moyennant une redevance fixe en argent.

MM. Lemire, de Castelnau ⁽¹⁾ présentaient tout d'abord contre l'introduction des fermiers et métayers dans la loi de retraites une objection de principe. « Toute la loi que nous » discutons, disaient-ils, repose sur le contrat de travail » garanti par un salaire ou un traitement. Il n'est question, » dans tous les articles qui précèdent, que de prélèvement » sur le salaire, base de l'obligation que l'Etat impose à l'ou- » vrier et au patron ». Et voici que l'on met à côté de ce contrat de travail, contrat de louage d'ouvrage, le contrat de louages de choses. Il y a là une anomalie certaine.

L'on semble oublier, d'autre part, que les fermiers, métayers ne sont ni employés ni ouvriers, « qu'ils sont mai- » tres chez eux et ressemblent bien plus à des patrons qu'à » des salariés ». Dès lors, si l'on adopte la retraite obligatoire, lorsqu'il s'agira d'opérer les versements, il faudra bien mettre en cause et l'employeur et l'employé. Or dans les contrats de fermage et de métayage, où est l'employeur ? Tout le monde vous répondra, avec juste raison, qu'il n'y en a pas. C'est, en effet, parce que le propriétaire ne peut ou ne veut cultiver lui-même qu'il prend un métayer ou un fermier. Et vous voudrez alors « que le propriétaire cesse d'être proprié- » taire et soit considéré, alors même qu'il ne s'occupe pas de » l'exploitation, comme un patron » ! Cela semble bien difficile.

(1) *J. off.*, 14 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 675.

D'ailleurs, qu'en résultera-t-il? C'est que le propriétaire, tenu à faire des versements en faveur de ses fermiers, réunira toutes ses exploitations en une seule et supprimera du même coup ses petites fermes. Aussi MM. Lemire et de Castelnau demandaient-ils que ces catégories de travailleurs fussent placées sous le régime de la retraite facultative et non pas sous celui de la retraite obligatoire. Cette retraite recevrait du gouvernement des subventions telles que les bénéficiaires aient un intérêt évident, palpable à adopter ce régime.

Dans le même ordre d'idées, M. Dormoy ⁽¹⁾ faisait remarquer les grosses difficultés que l'on éprouverait à déterminer le véritable salaire des fermiers et métayers. Il arrive, en effet, qu'une famille de quatre personnes retire d'une métairie de 4 à 5 hectares la faible somme de 200 francs. Il est évident que les autres moyens d'existence de cette famille viennent « du sol même sur lequel elle vit et qu'en réalité, » le salaire qui la fait vivre n'est pas de 200 francs seulement, » mais encore le produit de la terre elle-même ». Et ce produit sera-t-il possible de l'évaluer?

Enfin, du jour où, méconnaissant le caractère juridique du projet, l'on aura fait entrer dans la loi la catégorie des métayers, d'autres orateurs s'empresseront d'introduire, par voie de conséquence, la catégorie des fermiers. Puis ce sera celle des petits propriétaires et l'on sera débordé. Ainsi que le disait très justement M. Benoist : « Vous aurez ouvert la porte. Tout y passera ».

Malheureusement, ces arguments n'ont pas prévalu. Certes, l'erreur de principe est indéniable. La base de la retraite ouvrière, dans le projet actuel, est bien le contrat de louage d'ouvrage et non pas le contrat de louage de choses. Mais

(1) *J. off.*, 14 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 678.

la Chambre a jugé préférable de se préoccuper uniquement de la réalité. En fait, les fermiers et les métayers sont des ouvriers. « Ils sont aussi dignes, disait M. Codet ⁽¹⁾, que les » ouvriers salariés de recevoir une retraite, lorsqu'ils ne peuvent plus se suffire par leur travail. Ils n'ont, à quelques » exceptions près, aucun capital, aucune fortune acquise ». Il semble donc tout naturel de les admettre parmi les bénéficiaires du projet. Et c'est ce qu'a décidé l'article 4 : « Les » dispositions des titres précédents sont applicables aux » colons partiaires ou métayers et fermiers ».

Mais les résultats de cette assimilation ne se firent pas attendre. M. Tenting ⁽²⁾ rappelant, en effet, que la Commission s'était départie du principe qu'elle avait posé dans son projet, « puisque, oubliant qu'elle ne voulait admettre tout » d'abord que le salariat pur, que les salariés qui ne reçoivent qu'un salaire en argent », elle avait admis les domestiques, qui souvent touchent des salaires en nature, puis les colons partiaires ou métayers, puis les fermiers, demandait à la Commission, si du moins elle voulait être logique et conséquente avec elle-même, d'admettre la classe des petits propriétaires cultivateurs.

Cette classe, en effet, est facilement assimilable à celle des ouvriers agricoles et des prolétaires, sa situation n'est guère plus brillante. Alors que les travailleurs sont toujours assurés de toucher leur semaine, leur mois, les petits propriétaires, à la veille de rentrer la récolte, la voient se détériorer sous la pluie, sous les maladies de toutes sortes. « Puis, » quand ils ont engrangé leur grain ou placé leur vin en » cave, viennent les cours dont ils ne sont pas les maîtres et » qui les privent de toute rémunération, vient la mévente qui

(¹) *J. off.*, 14 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 676.

(²) *J. off.*, 15 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 723.

» les ruine ». Et M. Tenting estimait que, d'après la statistique agricole de la France, 1 hectare rapportant en moyenne 54 francs, cela faisait, pour les possesseurs de 10 hectares, un revenu de 540 francs, c'est-à-dire une somme bien inférieure à celle que touche la majorité des ouvriers agricoles. Encore faut-il considérer que ces quelques mauvais petits lopins de terre valent au propriétaire des impositions que n'a pas à supporter le travailleur ordinaire. M. Tenting concluait donc à la nécessité d'ajouter à la liste des bénéficiaires de la retraite le propriétaire cultivateur.

Au point de vue de la question de principe, il semblait difficile de faire à l'orateur un grief de cette assimilation. Mais, au point de vue pratique, M. Jaurès ⁽¹⁾ faisait remarquer que la situation de ces petits propriétaires était bien différente de celle des métayers et des fermiers. Ces derniers, en effet, sont des hommes travaillant au compte d'un autre « qui possède le domaine qu'eux-mêmes sont chargés de cultiver », l'on se trouve donc en face d'un employeur à qui l'on peut s'adresser pour obtenir le prélèvement sur les salaires et le versement égal. Mais ici, l'on ne peut avoir affaire qu'à une seule personne; ou bien le propriétaire ne versera qu'une fois et alors l'ensemble des ouvriers de France sera obligé, par l'impôt, d'assurer le minimum garanti par l'Etat, ou bien l'on dira au petit propriétaire : « Vous êtes à la fois l'ouvrier » et le patron, donc vous verserez à la fois comme ouvrier et » comme patron » et cette double contribution ira exactement à l'encontre de ce que demandait M. Tenting. Devant ces observations très justes de M. Jaurès, M. Tenting retira sa proposition.

Cependant la Chambre, en présence des réclamations mul-

(1) *J. off.*, 15 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 725.

tiples suscitées par la question des métayers et fermiers, a craint de poser une règle trop absolue et d'embrasser, dans la loi, un trop grand nombre de bénéficiaires. Aussi a-t-elle placé les métayers et fermiers sous un régime bien spécial. Elle a tout d'abord décidé, par l'article 36, 2^e alinéa, que « les » métayers ou colons partiaires et fermiers qui, par une » déclaration faite à la mairie de leur domicile, auront fait » connaître leur volonté d'être affranchis de l'obligation de » la retraite » le pourront parfaitement. L'on a qualifié, il est vrai, cet amendement de « boutade plaisante », les métayers et fermiers ne devant, naturellement, refuser les avantages à eux concédés par la loi que sur les injonctions pressantes d'un propriétaire intransigeant ⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit de l'efficacité véritable d'une pareille disposition, disons seulement qu'elle a été acceptée par la Commission.

Le régime spécial fait aux métayers et fermiers par le projet de 1906 se caractérise en second lieu par la mesure suivante. Ainsi que le faisait remarquer M. Millerand ⁽²⁾ la situation du métayer est toute différente suivant que celui-ci emploie pour son travail ses fils, ses parents dans la force de l'âge ou seulement ses enfants de 13, 14, 15 ans. Dans le premier cas, il est bien évident que l'on a affaire à des ouvriers agricoles véritables travaillant pour un patron qui est en même temps leur père ou leur beau-père, ouvriers ayant droit aux bénéfices mais devant aussi supporter les charges de la loi. Dans le second cas, au contraire, il semble difficile d'assimiler les enfants de 13, 14, 15 ans à des ouvriers employés par un patron.

Il y avait donc une question d'espèces à envisager. « Suivant les cas, les membres de la famille, d'après leur âge,

⁽¹⁾ *J. off.*, 21 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 870.

⁽²⁾ *J. off.*, 15 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 721.

» d'après le travail qu'ils fourniront, seront considérés comme
» des ouvriers soumis au régime obligatoire ou, au contraire,
» comme des membres de la famille... qui ne tomberont pas
» rigoureusement sous le coup de la loi ». Et c'est pourquoi
l'article 34 ne considère comme ouvriers agricoles que les
colons partiaires ou métayers et les fermiers qui travaillent
seuls ou avec des membres de leur famille et un domestique.
Et il ajoute : « Ceux qui ne sont pas imposés à l'une des
contributions directes pour une somme supérieure en principal à 20 francs ».

Telle est, dans le projet de 1906, la situation des métayers et fermiers. Les dispositions précédemment étudiées pour les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce, leur sont donc parfaitement applicables. Sur leur salaire journalier, c'est-à-dire sur la valeur de la récolte, les métayers et fermiers subiront le prélèvement obligatoire. Mais cette évaluation très délicate comment se fera-t-elle? Le projet de loi s'en remet, sur ce point, à un règlement d'administration publique.

De même que dans l'industrie, le patron versera une contribution égale au prélèvement ouvrier. Mais que faut-il entendre ici par patron? Il résulte des termes mêmes de l'article 35 qu'au regard du projet de 1906, le patron du colon partiaire ou métayer et du fermier n'est autre que le propriétaire. Cet article 35 dit, en effet : « Le même règlement déterminera les conditions dans lesquelles seront opérés, par les propriétaires, les versements ».

Nous avons déjà montré combien cette assimilation soulevait de critiques. « Vous ne ferez jamais admettre chez nous, » disait M. Lemire, qu'un propriétaire est un patron ». La Chambre en a cependant ainsi décidé. Le propriétaire sera donc soumis aux mêmes obligations que l'employeur du

commerce et de l'industrie. Il devra verser aux caisses choisies par les métayers et fermiers les sommes prévues par la loi. Si ces travailleurs font partie d'une société de secours mutuels agréée par le ministre du commerce, il devra, sur leur demande, verser à cette société le montant du prélèvement sur les salaires ainsi que sa propre contribution. Cette contribution, il ne peut, sous aucun prétexte, ni sous aucune forme la récupérer sur ses employés. Et l'article 3 s'applique de toute sa force : « Le versement des employeurs doit demeurer à leur charge exclusive, toute convention contraire étant nulle de plein droit ».

Le projet actuel a cependant introduit une exception à la règle générale du versement patronal obligatoire. M. Coutant ⁽¹⁾ signalait à la Chambre la situation fort intéressante du petit propriétaire qui a travaillé toute sa vie, dont les enfants se sont éloignés de la terre et qui, une fois arrivé à la vieillesse, se trouve dans l'impossibilité complète de travailler. Ce petit propriétaire sera bien obligé, pour vivre, de louer sa terre, car elle constitue sa seule ressource. Il la louera donc 300, 400 francs, peut-être même 500 francs, mais jamais davantage. Et dès lors, ce petit propriétaire se trouvera dans une situation inférieure à celle de l'ouvrier qui gagne 1 fr. 50 par jour, c'est-à-dire 547 fr. 60 par an, mais qui, ne l'oublions pas, a droit à la retraite tout en étant dispensé de verser une cotisation. Bien plus, l'on va forcer ce petit propriétaire, qui n'a que 300 francs pour vivre, à faire des rentes à un fermier peut-être plus riche que lui.

Aussi M. Coutant demandait-il que tous les propriétaires qui, âgés de plus de 60 ans et sans ressources, perçoivent sur une ou plusieurs fermes des fermages inférieurs dans leur

(1) *J. off.*, 16 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 763.

ensemble à 500 francs soient dispensés du versement de leur part contributive.

M. le Président de la commission trouvait évidemment la situation de ces petits propriétaires dignes du plus haut intérêt, mais il ne dissimulait pas ses craintes de voir, par voie d'amendement, improviser pour l'agriculture un régime absolument différent de celui déjà admis pour le commerce et l'industrie. Quelle est, en effet, la base de la loi ? C'est que chaque retraite sera constituée par un versement corrélatif et égal du patron et de l'ouvrier. Sur la proposition de M. Bonnevey, une exception a été faite pour les employés qui toucheraient des salaires inférieurs à 1 fr. 50. Et voici que M. Coutant vient demander d'étendre cette exception même aux employeurs. C'est faire dans la loi une brèche considérable. Sans doute, il faudra, après quelques années de fonctionnement, reprendre l'examen de certaines situations particulièrement intéressantes, mais actuellement l'on élabore l'œuvre d'ensemble, il est donc indispensable de maintenir, dans leur intégralité, les principes établis.

Et cependant, la Chambre n'a pas été touchée par ces observations très justes, elle a adopté le texte de l'amendement Coutant sans même considérer les grosses difficultés financières qu'il allait soulever. Car, l'on n'a peut-être pas observé que certains métayers et fermiers exemptés déjà de tout prélèvement sur leurs salaires ne bénéficieront pas, en vertu de cet amendement, du versement patronal. Comme ces métayers et fermiers ont droit néanmoins à une retraite, cette retraite retombera entièrement et exclusivement à la charge de l'Etat, soit une nouvelle dépense que l'on ne peut guère chiffrer à l'avance.

Les dispositions du projet que nous avons eu l'occasion de présenter touchant le minimum de la retraite s'appliquent

parfaitement aux ouvriers agricoles, métayers et fermiers. L'Etat majorera à 60 ans la pension qu'ils se seront constituée par leurs propres versements, jusqu'au chiffre de 360 fr. De même, s'ils sont atteints « de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant incapacité absolue et permanente de travail, ils auront droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite ». Cette retraite « sera bonifiée par le ministre du commerce » dans la limite des crédits spéciaux annuellement ouverts à cet effet par la loi de finances sans qu'elle puisse devenir supérieure au triple de la liquidation, ni excéder 360 francs, bonification comprise ».

Rappelons enfin qu'aux termes de l'article 36, les retraites des ouvriers agricoles peuvent être servies par les syndicats professionnels agricoles constitués en vertu de la loi du 21 mars 1884 et comportant des conseils d'administration composés, pour moitié au moins, de représentants élus des assurés et agréés par les ministres du commerce, de l'agriculture et des finances.

IV. *Les ouvriers étrangers.*

Telles sont donc les diverses catégories de Français qui ont droit, dans le projet de 1906, à une retraite de vieillesse ou d'invalidité. Ce même projet a-t-il envisagé la situation des ouvriers étrangers ?

Les orateurs socialistes n'ont pas manqué, à la Chambre, de prendre la parole sur cette question. M. Fournier ⁽¹⁾ notamment, dans l'article 2 de son contre-projet, demandait que tous les étrangers « qui ont 30 ans de séjour en France,

(1) *J. off.*, 9 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3096.

» qui, comme les ouvriers français, ont contribué à la richesse nationale, bénéficient de la loi de retraites ».

C'était aussi l'idée de M. Vaillant ⁽¹⁾, lorsqu'il rappelait la résolution votée en septembre 1904 au Congrès de Bâle : « Pour les droits garantis à l'ouvrier et à ses ayants-cause » par les législations d'assurance et de responsabilité professionnelles, il n'y a pas lieu d'établir aucune différence entre les bénéficiaires, d'après leur nationalité, leur domicile ou leur résidence ». C'est, disait-il, un devoir rigoureux, non seulement au point de vue ouvrier, mais encore au point de vue humain, que d'effacer ces distinctions absolument barbares entre étrangers et nationaux. Ainsi s'amorcerait une législation de réciprocité qui offrirait aux autres pays des conditions de travail particulièrement favorables, ce qui nous permettrait de réclamer de ces mêmes pays, pour nos propres travailleurs, des conditions équivalentes.

A ces propositions se réclamant nettement d'internationalisme, l'on faisait quelques objections pratiques. Sans doute, disait M. Millerand ⁽²⁾, « notre législation doit être inspirée » par les principes de solidarité et de philanthropie les plus larges ». Mais il ne faut, à aucun moment, perdre de vue nos intérêts propres. L'on ne peut consentir à un pays tels ou tels avantages que sous condition formelle de réciprocité. Sinon, ce serait faire un marché de dupe. Et M. Congy ainsi que M. Lemire ⁽³⁾ rappelaient le grand nombre d'ouvriers étrangers qui, chaque jour, viennent travailler en France. « Plusieurs centaines de mille ouvriers belges, italiens, ou allemands envahissent le territoire français et reçoivent une » partie des salaires qui devraient appartenir aux travailleurs

⁽¹⁾ *J. off.*, 26 janv. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 194.

⁽²⁾ *J. off.*, 26 janv. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 195.

⁽³⁾ *J. off.*, 10 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3133.

» français ». On ne peut, par des dispositions spéciales à notre pays, favoriser encore davantage une invasion aussi inquiétante.

° Toutefois, l'on ne saurait refuser à tous les étrangers indistinctement certains des avantages reconnus aux nationaux. Il est bien certain que l'ouvrier étranger qui travaille depuis sa jeunesse dans un atelier français, à côté d'ouvriers français doit, comme ses camarades, bénéficier à l'heure de la vieillesse d'un certain chiffre de retraite.

D'ailleurs, une mesure d'exclusion aussi radicale présenterait de graves dangers. Elle constituerait, tout d'abord, pour le patron français ainsi dispensé de tout versement, une prime certaine à l'emploi de la main d'œuvre étrangère. Elle déterminerait, en outre, contre notre industrie et notre commerce, des représailles dont les conséquences pourraient être fâcheuses pour notre pays.

Il fallait donc, tout en posant le principe, se précautionner contre les abus qui pourraient se produire. Aussi voyons-nous l'article 4 disposer « que les ouvriers et employés étrangers immatriculés en conformité de la loi du 8 août 1898 et résidant en France, sont soumis au même régime que les ouvriers et employés français ». Mais il ajoute que ces ouvriers et employés « ne pourront bénéficier des versements patronaux et des majorations budgétaires que si les dispositions de la présente loi à cet égard leur sont rendues en tout ou partie applicables par des traités avec les pays d'origine garantissant à nos nationaux des avantages équivalents ». Cependant lorsque cinq années se sont écoulées depuis l'immatriculation, cette dernière disposition n'est plus applicable et les ouvriers et les employés étrangers seront assurés, comme tous les Français, à la Caisse nationale des retraites ouvrières.

V. La veuve et les orphelins.

Nous ferons rentrer dans ce même chapitre, l'étude de la situation faite par le projet de 1906 à la veuve et aux orphelins de l'ouvrier assuré. Sans doute, ces personnes n'ont pas droit à la retraite, mais les subventions que leur accorde la loi en sont, pour ainsi dire, le prolongement.

Le législateur ne pouvait, en effet, se désintéresser, à la mort du père, du sort de la femme et des enfants. Aussi les propositions ont-elles été unanimes à reconnaître qu'une compensation leur devait être accordée. M. de Gailhard-Bancel ⁽¹⁾ remarquait qu'étant donné le nombre restreint des bénéficiaires de la retraite, beaucoup de familles subiraient les lourds prélèvements sans en retirer le moindre avantage, car ainsi que le rappelait M. Fleury-Ravarin ⁽²⁾, la grosse majorité des ouvriers n'étant pas allée chez le notaire au moment de se marier, se trouve placée sous le régime de la communauté légale qui est notre régime de droit commun. Or « dans ce régime que se passe-t-il? Les salaires du mari » sont versés dans ce fonds commun qui s'appelle la communauté et dont la co-propriété appartient pour moitié au » mari et à la femme. Ces salaires vont coopérer à la formation de cette pension de retraite dont le mari sera seul » bénéficiaire. Pensez-vous, dans ces conditions, admettre que la » femme soit privée totalement, au décès de son mari, de la » jouissance d'une pension à l'établissement de laquelle elle » a contribué d'une façon directe par les prélèvements effectués pendant trente ans sur les fonds de la communauté »? Aussi M. de Gailhard-Bancel proposait-il « que la participation de l'Etat à l'institution des retraites se manifeste sous

⁽¹⁾ *J. off.*, 31 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 316.

⁽²⁾ *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 388.

» la forme d'une assurance à la caisse d'assurance en cas de
» décès, de toutes les cotisations qui seront versées par l'ou-
» vrier ». Ainsi les ouvriers sauront que les versements per-
dus par eux s'ils meurent avant la liquidation de leur retraite
ne seront pas du moins perdus pour leur famille.

Dans le même ordre d'idées, M. Vaillant ⁽¹⁾, toujours fidèle à son système d'assurance sociale, préconisait une combinaison analogue : « Le père de famille, disait-il, s'est assuré non
» seulement pour lui, mais pour sa femme et ses enfants ». Au jour où il disparaît, le besoin de secours devient naturellement plus grand, il faut donc que tous les avantages acquis par l'assurance contractée par le père jouent pour la femme et les enfants.

L'on a pu répondre tout d'abord, à M. de Gailhard-Bancel, que si l'assuré veut obtenir, pour sa famille, le remboursement des sommes versées, il n'a qu'à opter pour le système de la rente à capital réservé, système d'ailleurs reconnu et autorisé par la loi. Mais c'est justement parce que la Commission estimait que cette combinaison ne pouvait être recommandée aux familles qu'elle combattait l'amendement de M. de Gailhard-Bancel.

En second lieu cet amendement, ainsi que celui de M. Vaillant, grevaient le projet de 1906 de charges très lourdes. C'est en présence de ces mêmes considérations financières que la Chambre rejetait le principe de la réversibilité des pensions, présenté par M. Fleury-Ravarin. Principe pourtant admis par la loi du 9 juin 1853 pour les femmes de fonctionnaires, ainsi que par un grand nombre d'institutions de prévoyance. Mais, comme le disait avec regret M. Millerand ⁽²⁾, on ne peut, sans commettre une grave imprudence, intro-

⁽¹⁾ *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 387.

⁽²⁾ *J. off.*, 2 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 389.

duire de prime abord ce principe dans la loi. Sans doute, il y trouvera sa place un peu plus tard, mais à l'heure présente il faut se placer uniquement devant la réalité. En fait, la seule législation d'assurance ouvrière actuellement existante, n'a pas osé, après 15 années de fonctionnement, inscrire ce principe dans la loi de retraites.

Il y a d'ailleurs d'autres inconvénients à vouloir, ainsi qu'on l'a demandé, faire remise aux intéressés des cotisations du travailleur. L'on en arrive ainsi à frustrer la famille de l'ouvrier qui n'a jamais touché qu'un faible salaire. Bien plus, les salaires inférieurs à 1 fr. 50 n'étant pas tenus au prélèvement, cela revient à mettre les survivants uniquement à la charge de l'assistance publique.

Aussi la Commission a-t-elle écarté toutes ces propositions et a-t-elle décidé que « si un assuré est décédé en laissant, soit une veuve, soit un ou plusieurs orphelins de père ou de mère âgés de moins de 16 ans, il est attribué par le ministre du commerce sur les fonds de bonification, soit à la veuve, soit à l'ensemble des orphelins, une allocation mensuelle de 50 francs pendant 6 mois à compter du décès ». C'est qu'en effet, au lendemain du décès du chef de famille s'ouvrira, pour les survivants, une période de découragement, d'indécision, pendant laquelle les modestes ressources mises de côté seront vite absorbées. Il fallait donc permettre à la veuve, aux enfants qui vivaient jusqu'alors grâce aux salaires du père ou grâce à sa pension de retraite, de chercher du travail, sans être talonnés par la faim.

Et remarquons que cette disposition est applicable aussi bien aux survivants d'un assuré décédé avant l'âge de la retraite qu'aux survivants d'un assuré retraité, car leur situation est également intéressante. Mais il est bien évident que cette subvention ne s'adresse qu'à la famille d'un assuré,

assuré ayant opéré des versements à capital aliéné ou à capital réservé. La même disposition existe d'ailleurs en faveur des ouvriers qui ont été dispensés durant leur vie de tout prélèvement par leur salaire inférieur à 1 fr. 50. Enfin le troisième alinéa de l'article 23 dispose que le paiement de ces allocations pourra être effectué gratuitement par l'entremise des bureaux de poste.

VI. *De la retraite facultative.*

Les longs débats soulevés devant la Chambre par la question des ouvriers agricoles ont montré combien il était difficile de comprendre dans une formule unique toutes les personnes véritablement dignes du bénéfice de la retraite. On a compris que le seul fait de recevoir un salaire n'établissait pas d'une façon suffisante la légitimité à recueillir ce bénéfice, et qu'à côté, parmi ceux que l'on range dans la catégorie des employeurs, l'on pouvait constater parfois des situations aussi douloureuses, des conditions de vie aussi pénibles que chez les employés. Aussi a-t-on voulu remédier à cette lacune.

On a voulu « que les petits commerçants, que les petits » patrons, ceux qui ne sont pas des ouvriers mais dont on ne » peut pas dire cependant qu'ils sont dans l'aisance et dans » l'opulence aient droit, eux aussi, à des retraites » (1). Pour eux, on a institué la retraite facultative.

Cette retraite ne s'adresse évidemment pas à ceux « qui » n'en ont pas besoin et qui peuvent et doivent, par leurs » propres ressources, se constituer une retraite ». Pour ceux-ci, il y a des sociétés de secours mutuels et autres institutions

(1) *J. off.*, 21 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 873.

de prévoyance. Mais cette retraite s'adresse à toutes ces catégories de travailleurs qui ne sont pas soumis à un contrat de travail, qui n'ont pas de patron et pour qui, dès lors, le régime obligatoire ne peut intervenir, « les artisans, façonniers, commerçants ou cultivateurs travaillant habituellement seuls ou n'employant que des membres de leur famille » ; ceux qui n'emploient qu'accidentellement des ouvriers ; les anciens ouvriers ou employés qui sont sortis du salariat ; les métayers ou colons partiaires et fermiers qui, aux termes de l'article 36, auront fait connaître par une déclaration à la mairie de leur domicile leur volonté d'être affranchis de l'obligation, enfin toutes les « personnes de nationalité française... qui ne sont pas imposées à l'une des contributions directes pour une somme supérieure en principal à 20 fr. ». Il faut dire toutefois que les étrangers sont parfaitement admis au bénéfice de ces dispositions.

Toutes ces personnes sont autorisées à effectuer trimestriellement des versements soit à la Caisse nationale des retraites ouvrières, soit à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit aux sociétés de secours mutuels, soit aux caisses patronales ou syndicales, soit aux syndicats professionnels, afin de se constituer des retraites de vieillesse. « Ces versements, dit l'article 37, ne peuvent être inférieurs à 1 franc, ni excéder 500 francs par an ».

Ce maximum s'explique facilement. Il fallait, étant donnée la condition le plus souvent aisée des bénéficiaires de cette retraite, éviter que, sous couleur de prévoyance, on ne se livrât à de véritables actes de spéculation. Cependant, pour les pensions qui n'atteindront pas 360 francs, l'Etat accordera une majoration de 120 francs qui ne pourra élever au-dessus de 360 francs le chiffre de la retraite, pourvu toutefois « que des versements aient été effectués au compte des

assurés pendant trente années au moins et à raison de 6 francs au minimum par trimestre ». Ainsi donc, l'artisan qui se sera constitué une retraite de 300 francs aura droit de la part de l'Etat à une bonification de 60 francs. Mais si le chiffre de sa retraite n'est, par exemple, que de 150 francs, la bonification ne devant dépasser 120 francs, la pension de retraite ne sera que de 270 francs, sans pouvoir atteindre le minimum de la loi.

Quel sera l'avenir de cette retraite facultative? L'expérience allemande ne permet pas de compter sur un bien grand succès. En tout état de cause, il faut reconnaître que le législateur français a été très heureusement inspiré en introduisant ce régime dans le projet actuel. En effet, un ouvrier soumis pendant un certain nombre d'années au régime obligatoire peut, à la suite de circonstances heureuses, s'établir pour son propre compte et devenir petit patron. Faudra-t-il que, par suite de cette bonne fortune, cet ancien ouvrier cesse de cotiser et laisse ainsi inachevée l'œuvre de sa retraite? Certainement non. Grâce au régime facultatif, il pourra continuer ses versements et accroître de la sorte le chiffre de sa pension.

Que si, au contraire, après avoir opéré durant les années de prospérité des versements facultatifs, un petit patron en vienne à tomber dans une situation difficile et soit réduit à travailler pour le compte d'autrui, cette retraite pour laquelle il a déjà facultativement cotisé, il pourra la continuer par les versements obligatoires.

Signalons, dans le même ordre d'idées, qu'indépendamment de la retraite facultative, le projet de 1906 laisse à l'ouvrier la liberté d'opérer des versements supplémentaires facultatifs. L'article 7, 5^e alinéa, dit en effet : « L'assuré a la faculté d'effectuer, à son compte, des versements supplémen-

taires dans les conditions déterminées par règlement d'administration publique ». Ces versements pourront être opérés aux diverses caisses prévues dans le projet et resteront « soumis aux dispositions qui les régissent respectivement ».

Nous avons ainsi examiné les différentes catégories des personnes auxquelles doit s'appliquer le projet de 1906. Pouvons-nous, maintenant, apporter quelques précisions relativement au chiffre de ces personnes ? Certes, la question ne laisse pas que d'être très délicate. Les grosses difficultés précédemment rencontrées lorsqu'il s'est agi de connaître le nombre des têtes survivantes à 60 ans, se présentent ici également embarrassantes. En l'absence de statistiques exactes, il est, en effet, très dangereux de se baser sur des chiffres dont l'expérience peut cruellement démontrer la fausseté. Aussi les appréciations des actuaires n'ont-elles guère concordé.

Alors que M. Paul Guieysse, dans sa conférence du 20 février 1906, au Musée social, estimait que les employés et ouvriers du commerce et de l'industrie, les domestiques attachés à la personne, les salariés agricoles, les métayers et fermiers représentaient un total de 12 millions d'assurés, M. Lucien March ⁽¹⁾ arrivait à un chiffre bien différent. Pour lui le nombre des employés et ouvriers à demeure, y compris les domestiques, les ouvriers et employés isolés à emploi irrégulier, les ouvriers à domicile de même que les participants volontaires, c'est-à-dire les petits patrons travaillant isolément ainsi que les petits patrons travaillant en commun, mais n'occupant aucun salarié, devait arriver à 16.100.000 soit 4 millions de plus que ne le comportaient les estimations de M. Guieysse.

Sans nous arrêter à discuter l'exactitude de ces chiffres, ne

(1) *Journal de la Société de statistique de Paris*, février 1906.

devons-nous pas reconnaître leur énormité ? La Chambre n'a-t-elle pas commis, en augmentant dans de telles proportions le champ d'application de la loi, une grosse imprudence ? N'eût-il pas mieux valu déterminer dès le début le nombre de personnes auxquelles l'organisation nouvelle devait s'appliquer et ce nombre, une fois connu, n'était-il pas possible de l'étendre, au cours des années de fonctionnement de la loi et dans la mesure des facultés financières, à d'autres catégories plus particulièrement intéressantes ? Ne valait-il pas mieux procéder pour la retraite de vieillesse, de la même manière que pour la retraite d'invalidité, c'est-à-dire n'envisager tout d'abord que l'invalidité absolue en réservant pour l'avenir les cas d'invalidité partielle ?

Cela, beaucoup de bons esprits l'ont très justement pensé. En procédant autrement, l'on est tombé dans l'incertain, incertain qui se traduit par des évaluations financières dangereusement contradictoires, incertain qui compromet gravement le succès du projet de 1906.

CHAPITRE IV

MOYENS FINANCIERS

Il n'y a guère de reproche que l'on ait plus souvent présenté contre le projet de 1906 que celui de son incertitude financière.

En effet, la commission actuelle, de même que celle de 1900, prétextant qu'elle n'avait pas mandat pour cela; n'a jamais recherché à l'aide de quelles ressources elle parerait aux charges devant résulter pour l'Etat du fonctionnement de la loi de retraites. Elle s'en est entièrement remise, sur ce point, à la loi budgétaire annuelle.

Mais, faisait-on remarquer ⁽¹⁾; c'est « vouer le sort de la » loi aux incertitudes des facultés budgétaires de l'avenir ». Toutes les difficultés financières que chaque nouvelle année soulève seront autant d'obstacles apportés au service régulier des pensions et pourront, à un moment donné, placer l'Etat dans une situation embarrassante. D'autre part, « la » loi de budget établit des contributions qui sont pour tout » le monde et se répartissent sur tous les citoyens sans exception », l'on demandera donc des charges nouvelles au patron qui opère son versement, à l'ouvrier qui subit le prélèvement et la loi que l'on aura faite ne sera que de façade, car elle fera payer dans l'âge mûr les avantages promis à la

(1) *J. off.*, 9 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 574.

vieillesse. « Sans doute, continuait M. de Ramel ⁽¹⁾, on a » voulu élaguer la discussion en écartant cette question fondamentale, mais c'est vouloir élaguer une difficulté qui » s'impose malgré tout et qu'on ne saurait éviter. Il faut » donc envisager la situation telle qu'elle est. Pour ma part, » concluait-il, si je suis très résolu à voter la loi des caisses » ouvrières, si je veux faire une œuvre véritable et sincère, » je ne veux pas, dans une mesure quelconque, accepter la » responsabilité d'une œuvre d'illusion fondée sur de vaines » espérances ».

N'eût-il pas mieux valu, en effet, exposer avec le projet de loi les voies et moyens utiles pour faire face aux dépenses probables ? Et M. Arnal ⁽²⁾ rappelait la promesse faite à la Chambre, en 1904, par M. Combes : « Le Gouvernement n'a » pas l'intention d'aborder la discussion de la loi sur les » retraites ouvrières, sans mettre en regard de la dépense à » laquelle nous nous obligerions, la nécessité de la recette » correspondante ». Ainsi a fait la Suisse en 1899 quand il s'est agi d'édifier l'assurance militaire et l'assurance contre les accidents et la maladie. M. Muller, président de la Confédération Helvétique, prévoyant des insuffisances budgétaires jusqu'en 1903, demandait, pour organiser l'assurance, la création du monopole des tabacs. Ce monopole fut refusé et c'est alors que sur les conclusions d'une commission financière nommée à cet effet, l'on préféra attendre la date de 1903, époque où le budget de la Confédération disposerait de ressources plus importantes, pour ordonner la mise en application de la loi.

Il semble bien que ce soit la meilleure façon de procéder, sinon l'on reste dans le vague, dans l'imprécis et bien loin

(1) *J. off.*, 22 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 901.

(2) *J. off.*, 23 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 936.

d'établir une œuvre définitive l'on n'aboutit qu'à une sorte de canevas, qu'à une esquisse préliminaire. C'est faute de cette estimation préalable que la porte s'est trouvée ouverte aux improvisations généreuses, c'est ainsi que l'on a introduit parmi les bénéficiaires de la loi : les domestiques attachés à la personne, puis, sur la proposition de M. Bonnevey, l'on a exempté de tout versement les salaires inférieurs à 1 fr. 50 ; enfin les métayers et les fermiers ont trouvé place dans un projet d'où ils étaient, à l'origine, complètement bannis.

« Quand on discute une loi de cette nature, disait M. Merlou (1), ayant pour objet de corriger des inégalités sociales et de soulager des misères, à chaque instant, au cours du débat, apparaissent des situations intéressantes que l'on n'avait pas, tout d'abord, aperçues ; on est quelquefois exposé à perdre de vue le problème financier et à oublier que cette loi, toute d'humanité, toute de philanthropie a, pour corollaire inévitable, une loi fiscale qui pèsera sur les contribuables ».

Si donc, au lieu de rester dans des appréciations très imprécises, la commission avait pu présenter, soit le chiffre des ressources disponibles, soit la liste définitive des assujettis, les tirades sentimentales n'auraient probablement pas pris le même développement. En l'absence des sommes nécessaires au service de nouvelles pensions et devant l'énumération limitative des futurs bénéficiaires, il est vraisemblable que personne n'eût songé à introduire d'aussi dangereuses modifications.

Mais la commission n'en a pas voulu ainsi. Elle a cru de son devoir de ne pas présenter à la Chambre un texte défi-

(1) *J. off.*, 23 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 938.

nitif. Elle a voulu laisser au projet une certaine élasticité afin de permettre d'introduire, par voie d'amendement, les réformes jugées indispensables. Elle n'a pas voulu davantage s'occuper de la question financière, parce que, disait M. le rapporteur ⁽¹⁾, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales n'avait pas à s'occuper de cela. Les uns ont proposé d'établir des taxes sur l'alcool, sur les chevaux et voitures, d'autres ont parlé d'une taxe sur les célibataires, autant de questions ne relevant pas de la commission chargée de préparer un projet de retraites ouvrières. Seul le gouvernement, le ministre des finances pouvaient choisir et se prononcer sur ces diverses ressources. Et M. Guieysse remarquait que lorsqu'il s'est agi de la réforme du service militaire, de la réforme scolaire, l'on ne s'est pas préoccupé de trouver les recettes correspondantes à ces dépenses. De même, lorsque l'on votait les retraites toujours croissantes des employés de l'Etat, personne ne se préoccupait des ressources à créer pour parer à ces engagements. Pourquoi donc procéder autrement dans l'élaboration de la loi actuelle? Mais, lorsque le projet aura été voté par la Chambre, lorsque l'on pourra plus exactement embrasser son champ d'action, il sera facile d'indiquer les voies et moyens utiles pour arriver au but poursuivi.

Le 23 février 1906, en effet, le projet de la commission était voté par la Chambre, mais il ne nous semble pas que, depuis cette date, la question ait guère avancé. Elle nous paraît, tout au contraire, fort mal engagée, si bien que MM. Viviani et Caillaux, ministres du travail et des finances, envisagent, à l'heure actuelle, pour la résoudre, « la possibilité de certaines transactions, de certains sacrifices éventuels ».

(1) *J. off.*, 12 juill. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2863.

Voyons cependant, malgré l'imprécision de cette matière, les dépenses et les recettes sur lesquelles la commission d'assurance et de prévoyance sociales a bien été obligée de se baser.

I. Les dépenses.

Lorsque le débat s'est ouvert devant la Chambre, M. Guieysse estimait que la dépense de l'Etat pour faire fonctionner la loi de retraites serait, la première année, de 58 millions, pour la dixième de 99 millions, après 30 ou 35 ans de 227 millions, puis quand la loi battrait son plein la dépense reviendrait à un chiffre constant de 93 millions.

Ces variations proviennent de ce que pendant les 30 premières années, l'on se trouvera dans la période transitoire, période dont nous devons dire quelques mots et sur laquelle nous reviendrons plus tard. Nous savons déjà que la pension de vieillesse ne sera, en règle générale, accordée qu'aux ouvriers ayant opéré des versements pendant 30 ans. Il n'en est pas moins vrai qu'au lendemain de la promulgation de la loi l'on se trouvera en présence de travailleurs à qui l'on ne pourra dire, parce qu'ils auront plus de 30 ans et qu'ils ne pourront cotiser le nombre d'années voulu : cette loi n'est pas pour vous. Aussi a-t-on prévu, pour toutes ces catégories, un régime assez compliqué que nous résumerons ainsi : Les ouvriers et employés justifiant de 30 années de travail à 250 journées par an recevront une allocation annuelle et viagère de 120 francs s'ils sont âgés de 60 ans à l'époque de la mise en vigueur de la loi ou au fur et à mesure qu'ils atteindront cet âge. Ce sont justement ces dépenses de la période transitoire qui feront passer, d'après le rapport de M. Guieysse, la dépense primitive de 58 millions à 99 et à 227 millions, puis, lorsque les bénéficiaires de cette période auront dis-

paru et qu'il ne restera plus que les bénéficiaires de la période normale, à 93 millions par an.

Malheureusement ces chiffres, déjà considérables, n'ont pu être maintenus. Les délibérations et additions de la Chambre ont fortement augmenté les charges prévues par la commission pour la période normale ainsi que pour la période transitoire.

En ce qui concerne cette première période, l'introduction, dans le projet, des domestiques attachées à la personne a accru d'un dixième, soit 10 millions, le chiffre primitif. Puis l'amendement Bonnevey, en exemptant de tout prélèvement les salaires inférieurs à 1 fr. 50, est venu, d'après les calculs faits par la Caisse des dépôts et consignations, augmenter ces charges de 70 millions. Par l'article 12, afin de favoriser les sociétés de secours mutuels, nous avons vu que les assurés pouvaient « affecter au paiement de leur cotisation d'assurance contre la maladie et l'invalidité, soit le quart, soit la moitié des retenues opérées sur leur salaire en vue de la retraite ». Comme l'Etat s'est engagé, même dans ce cas, à bonifier, jusqu'à 360 francs, la pension de retraite, il en est résulté une aggravation nouvelle de 40 millions ⁽¹⁾. Encore faut-il s'attendre, disait M. Merlou ⁽²⁾, par suite de cette mesure, à des charges indirectes, car « elle contribuera au » développement des sociétés de secours mutuels et les coti- » sations-maladies devenant plus nombreuses et devant être » versées au compte des fonds libres à la Caisse des dépôts » et consignations seront appelées à bénéficier d'un taux

(1) Pour M. Guieysse, la dépense serait moindre. En effet, dans sa conférence au Musée social, il portait à 35 francs par mutualiste le chiffre de cette aggravation. En admettant que, sur les 2.900.000 retraités 500.000 fassent partie de sociétés de secours mutuels, il devait en résulter seulement, pour l'Etat, une charge de 17.500.000. Musée social, *Mémoires et documents*, p. 144.

(2) *J. off.*, 23 fév. 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 939.

» d'intérêt de faveur ». Enfin l'article 34 a admis au bénéfice de la retraite les métayers et fermiers. Cette mesure, toujours d'après M. le Ministre des finances, « aura pour résultat » d'augmenter largement, d'un tiers peut-être, les charges de » la loi, puisque la statistique agricole décennale de 1892 » établit qu'il y a 1.400.000 fermiers, métayers ou colons et » que le recensement de 1896 donne un nombre de 4.075.000 » ouvriers agricoles ». Ces mêmes ouvriers ont vu leur retraite minima s'élever de 240 à 360 francs, ce qui donne une bonification de 120 francs qui, presque toujours, incombera à l'Etat.

Si nous passons maintenant à la période transitoire, nous voyons que l'allocation de cette période, primitivement de 50 francs pour les ouvriers âgés de 65 ans, a été portée à 120 francs, ce qui équivalait à une augmentation de 80 millions. De plus, l'âge initial de la retraite pour cette même période a été ramené de 65 à 60 ans, de telle sorte qu'en ajoutant des allocations en cas de décès, on arrive ainsi à un surplus de 250 à 270 millions.

Et M. le Ministre des finances concluait de la sorte : « En » somme, la dépense probable peut s'évaluer en chiffres » ronds à 250 millions pour la période transitoire et à » 300 millions pour le régime constant. Il y a là, par rapport » aux chiffres primitifs, une surcharge énorme. Elle est si » considérable qu'elle dépasse toutes les prévisions que nous » avons envisagées au début, lorsque nous nous étions pré- » occupés de faire face aux dépenses qui devraient être la » conséquence des propositions primitives de la Commis- » sion ».

Toutefois, M. le rapporteur se trouvait, sur cette question, en désaccord avec M. le Ministre des finances. Pour lui, en effet, les charges de la période transitoire devaient atteindre

250 millions, dans trente ou trente-cinq ans elles devaient s'élever à 350 millions, pour redescendre ensuite au chiffre constant de 157 millions.

En face de données aussi approximatives, il n'y a pas lieu, croyons-nous, de s'appesantir davantage sur cette question. D'ailleurs, depuis le jour où MM. Merlou et Guieysse prononçaient à la Chambre ces paroles aussi peu rassurantes pour l'avenir de la loi, la lumière ne s'est certainement pas faite et les divergences n'ont cessé d'exister.

M. Viviani, ministre du travail, estimant que le nombre des retraités en période de fonctionnement serait de 1.054.000 et que, d'autre part, les frais d'administration atteindraient 15 millions, portait le chiffre des charges budgétaires à 379 millions. M. Caillaux, au contraire, fixait ce chiffre à 792 millions car il fallait, d'après lui, compter sur 2.200.000 bénéficiaires de la retraite et sur une dépense de 80 millions pour les frais d'administration ⁽¹⁾.

Quoi qu'il en soit de toutes ces estimations et pour en revenir au projet actuel, il nous faut nous demander à l'aide de quelles mesures le Gouvernement a pensé faire face à d'aussi fortes dépenses.

II. *Les recettes.*

Le Gouvernement a, tout d'abord, songé à élever de 3,20 à 4 p. 100 le taux de l'impôt sur la propriété bâtie, à relever de 1 p. 100 la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, à augmenter de 1 décime le droit sur l'alcool, à réviser la loi sur les successions. Mais il lui a bien fallu reconnaître que ces ressources étaient insuffisantes et qu'il devait rechercher par ailleurs de nouveaux moyens financiers.

⁽¹⁾ *Questions pratiques*, mars 1907.

Toutefois en cette matière et pour les raisons que nous avons fait connaître, la commission n'a pas voulu intervenir, elle a simplement prévu, dans les articles 39 et 40, un certain nombre de recettes que nous allons énumérer.

L'article 39 s'exprime ainsi : « Il est pourvu aux différentes allocations prévues par la présente loi et aux frais de son application au moyen d'un crédit annuel inscrit au budget du ministère du commerce et d'un fonds de bonification... » Ce fonds de bonification est alimenté : premièrement par les versements qu'effectuent les patrons pour leurs ouvriers étrangers immatriculés en France depuis moins de cinq ans ou pour ceux originaires d'un pays n'accordant pas à nos nationaux les avantages de la présente loi. Ce fonds de bonification est encore alimenté par les versements des employeurs, dont les ouvriers âgés de soixante ans prorogent, d'année en année, l'entrée en jouissance de leur retraite, mais en ne subissant plus le prélèvement de 2 p. 100. Les versements patronaux ont la même affectation lorsque l'ouvrier, après avoir réclamé la liquidation anticipée de sa retraite, continue à travailler. Enfin les amendes et dommages-intérêts prévus par la loi contre les employeurs qui ont omis les appositions de timbres-retraite ou les versements obligatoires, de même que contre les administrateurs, directeurs ou gérants de toutes sociétés ou institutions de retraites seront versés au fonds de bonification.

En second lieu, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 39, les capitaux dont la réserve a été spécifiée par l'assuré et qui tomberaient en déshérence ou ne seraient point réclamés dans les trente années suivant le décès du titulaire de la retraite correspondante, devront alimenter ce même fonds.

Troisièmement, le montant des majorations et allocations dues, soit aux ouvriers dont la retraite n'atteint pas 360 fr.,

soit aux invalides, soit à la veuve et aux orphelins, soit aux ouvriers bénéficiaires de la période transitoire, ira au fonds de bonification, si ce montant n'est point réclamé par les héritiers dans le délai de deux ans, à compter du décès. Il en sera de même des dons et legs faits à l'Etat avec affectation au dit fonds.

Enfin l'article 40 dispose qu'en cas d'insuffisance des ressources budgétaires, les sommes nécessaires au service des dispositions transitoires pourront être avancées par la Caisse nationale des retraites ouvrières au taux d'intérêt fixé pour les tarifs de cette caisse.

Telles sont les seules ressources que prévoit le projet actuel. Il est de toute évidence qu'elles ne sauraient suffire, il faut donc que le gouvernement résolve, avec l'aide de la commission sénatoriale, cette délicate question.

Le 31 octobre 1906, en conseil des ministres, M. Caillaux⁽¹⁾, afin d'assurer l'application de la loi des retraites, proposait les moyens financiers suivants : 1° une augmentation des droits sur les successions (80 millions) ; 2° une plus-value des recettes de 50 millions que doit rapporter la mise en fonctionnement du projet d'impôt sur le revenu, soit une somme de 130 millions dont pourrait disposer le ministre du travail. Malheureusement, M. Caillaux n'a pas cru devoir maintenir ces chiffres. Il proposait, en effet, tout récemment à la commission sénatoriale une mesure beaucoup plus simple. « Il y a, » disait-il, nécessité de rejeter l'indétermination sur les bénéficiaires de la loi, c'est-à-dire de substituer à l'indétermination pour les sacrifices de l'Etat, l'indétermination pour la part des bénéficiaires, les sacrifices de l'Etat étant nettement délimités par un forfait arrêté, en principe, à la somme de

(1) *Le Figaro*, 20 novembre 1907.

» 100 millions ». Ainsi donc, le projet de 1906, en raison de son incertitude financière, se trouve engagé dans une fâcheuse passe. En sortira-t-il sans subir de trop sérieuses atteintes ? Il semble difficile d'en douter.

Mais quels que soient la provenance et le chiffre exact des sommes dont l'on pourra disposer, il est hors de doute que ces sommes seront très importantes. Il faudra donc une administration spécialement chargée de leur gestion. Cette administration, quel procédé emploiera-t-elle ? Adoptera-t-elle le système de la répartition ou celui de la capitalisation ? La question est toujours controversée.

III. *De la répartition.*

Le système de la répartition, d'ailleurs préconisé par la consultation syndicale de 1901, est le plus simple. Il consiste à distribuer, chaque année, entre les ayant droit à la retraite, les fonds provenant des cotisations. « Ceux qui versent paient ceux qui reçoivent ». Il n'est plus besoin, dès lors, de conserver les capitaux dans les caisses de l'assurance, il suffit seulement d'un fonds de réserve qui doit parer aux augmentations imprévues de dépenses.

Grâce à ce système, les inconvénients très graves résultant de l'accumulation de sommes aussi importantes disparaissent. Plus de baisse de l'intérêt. Plus de gros frais de gestion. Plus de milliards à faire fructifier.

D'autre part, la période transitoire se trouve, grâce à ce système, complètement supprimée. La première année de fonctionnement de la loi une fois écoulée, les cotisations recueillies sont réparties entre les vieillards de 60 ans et il en est de même au 31 décembre suivant. Comme l'assurance est obligatoire, le contingent des nouveaux assurés se pré-

sente chaque année, à peu près, dans les mêmes proportions. Dès lors, l'Etat peut être sûr que les ressources financières seront toujours suffisantes.

Mais en regard de ces avantages, le système de la répartition présente d'immenses inconvénients. Il coûte d'abord fort cher. En effet, puisque les capitaux ne sont pas accumulés, ils ne produisent naturellement pas d'intérêts. Il faut donc, ou servir aux assurés des pensions moins fortes ou augmenter les charges de l'Etat.

En second lieu, le système de la répartition est très dangereux. En effet, « les charges étant insignifiantes dès le début, » il est difficile d'en mesurer la portée et de se soustraire aux « sollicitations qui tendent à les accroître » (1). De concessions en concessions, l'on en arrive soit à des contributions écrasantes, soit à la faillite des engagements pris. D'autre part, la retraite des vieillards est liée à la régularité apportée dans le versement des cotisations par les hommes valides. Vienne une guerre, vienne une année désastreuse, le chiffre des cotisations ne peut que diminuer et le service de la retraite se trouve complètement désorganisé. A l'inverse, si, pour une cause quelconque, le nombre des parties prenantes vient à augmenter, le résultat reste le même. Dans ces deux alternatives, la pension des vieux travailleurs doit inévitablement en souffrir. Et l'on ne songe pas aux nombreuses surprises que réserverait, dans ce système, l'allocation des pensions d'invalidité. Est-il possible, en effet, de déterminer à l'avance le chiffre des ouvriers victimes du risque d'invalidité ? Certainement non. Il pourra donc advenir, par suite d'un concours de circonstances, que la répartition des cotisations ne donne aux retraités qu'une pension insuffisante et que, devant leurs

(1) *Questions pratiques*, juillet-août 1907, p. 204.

réclamations pressantes, l'on ait recours aux crédits budgétaires. Ce qui reviendrait à demander à l'impôt les ressources nécessaires au fonctionnement de la loi de retraite ⁽¹⁾.

L'on a d'ailleurs fait, en France, une fâcheuse expérience du système de la répartition. Ce système est, en effet, employé par la loi de 1853 pour les pensions civiles des fonctionnaires. Les retenues opérées sur le traitement, augmentées d'une forte majoration de l'Etat, sont réparties entre les pensionnés. Mais alors qu'en 1857 les retenues alimentaient les retraites dans la proportion de 57 p. 100 et que le total des pensions formait le 8 p. 100 des traitements, en 1898, les pensions représentaient le 12 p. 100 des traitements et les retenues n'alimentaient plus les retraites que dans la proportion de 40 p. 100.

Il faut donc que l'Etat prenne dans sa caisse pour combler ce déficit et, de ce chef, son budget est très lourdement grevé. Aussi critique-t-on fortement ce système, aussi voyons-nous qu'en Allemagne le système de la répartition, après avoir été adopté dans la loi sur les accidents du travail, a été abandonné dans la loi de retraites pour celui de la capitalisation. Qu'est-ce donc que la capitalisation ?

IV. *De la capitalisation.*

La capitalisation est une opération qui consiste à placer les cotisations de chaque assuré, de telle sorte qu'arrivé à l'âge de la retraite, il trouve un capital représentant la somme de ses versements accrue par le jeu de l'intérêt composé et augmentée des cotisations des adhérents décédés.

Ce système est évidemment plus scientifique. Il est actuel-

⁽¹⁾ Fréville, *op. cit.*, p. 57.

lement adopté par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et les sociétés françaises d'assurances sur la vie. Mais il n'échappe pas à certaines critiques.

En matière de retraite obligatoire, en effet, tous les versements des assujettis vont produire une accumulation énorme de capitaux. En France, en régime normal, ce chiffre pourra s'élever à 20 milliards. Dès lors, comment placer à un taux suffisamment rémunérateur ces sommes considérables ? Lorsque l'on jettera sur le marché financier ces 20 milliards, n'en résultera-t-il pas une baisse très forte du taux de l'intérêt et le législateur ne se trouvera-t-il pas embarrassé pour maintenir à son chiffre minimum la pension promise par la loi ? D'autre part, au point de vue économique, ainsi que le fait remarquer M. Vitali ⁽¹⁾, « n'est-ce pas un véritable non-sens, » que de drainer à travers un pays toute l'épargne que l'on » soustrait au commerce et à l'industrie et qui, au lieu d'aller » de toute la puissance de ses capitaux vivifier et augmenter » notre production nationale, est rendue stérile par cet en- » foussement dans la caisse de l'Etat sous forme de titres de » rente » ?

Enfin le système de la capitalisation présente un dernier inconvénient, il n'assure la pension de retraite qu'aux ouvriers ayant versé, pendant un certain nombre d'années, la cotisation prescrite. Ainsi se trouve repoussée à une époque très éloignée l'entrée en fonctionnement de la loi. Et c'est devant l'impérieuse nécessité de faire bénéficier cependant de quelques avantages les ouvriers, exclus par leur âge de la pension de vieillesse, qu'il a bien fallu adopter des dispositions transitoires aussi coûteuses que compliquées.

La commission actuelle n'a point contesté la justesse de

(1) Vitali, *op. cit.*, p. 218.

ces critiques mais elle a reconnu comme absolument indispensable d'avoir recours à ce système. En effet, quelles que soient les difficultés que présentent l'emploi des fonds et la baisse du taux de l'intérêt, quand il s'agit de placer des milliards, le gage, dans ce système, est toujours présent. Au contraire, avec la répartition, ce gage disparaît. Or « si vous » n'avez pas, disait M. Guicysse ⁽¹⁾, dans une ou dans des » caisses, la représentation effective des engagements pris, » vous vous trouverez à un moment donné en présence de » déficits impossibles à combler ». Ce sera la faillite, ce sera la banqueroute d'autant plus regrettable qu'il s'agira ici des économies des travailleurs. D'autre part, si à une époque donnée, avec le progrès des idées sociales, les ouvriers estiment que leurs fonds peuvent être employés à un meilleur usage, par exemple à la création d'associations professionnelles, d'entreprises syndicales ou autres, le système de la capitalisation offre cet immense avantage de conserver, pour ce nouvel usage, la valeur rigoureuse des engagements pris.

Aussi le projet de 1906 a-t-il maintenu ce principe. En face de la décentralisation administrative, il a posé la centralisation financière.

Toutefois, afin d'assurer le fonctionnement de la période transitoire, période où l'accumulation des capitaux ne serait pas suffisante pour couvrir le paiement des allocations, il l'a très heureusement mitigé de répartition. En effet, aux termes de l'article 40, « les sommes nécessaires au service des dispositions transitoires pourront être avancées chaque année... par la Caisse nationale des retraites ouvrières ». Et l'Etat les répartira.

Mais, afin de ne pas laisser en péril les capitaux de la

(1) *J. off.*, 12 juillet 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 2863.

caisse, ces avances seront garanties par des obligations du Trésor à échéances déterminées.

La gestion des capitaux sera confiée à la Caisse des dépôts et consignations sous la surveillance d'une commission composée de : deux sénateurs, deux députés, du gouverneur de la Banque de France, du président de la Chambre de commerce de Paris, de deux conseillers d'Etat, d'un président de chambre à la Cour des comptes et d'un représentant du Trésor.

Rappelons que toute initiative est enlevée aux caisses régionales en matière financière. Peut-être y a-t-il là une lacune, car les caisses départementales sont souvent mieux placées qu'une caisse centrale pour favoriser telle institution locale digne du plus haut intérêt.

Telles sont les dispositions du projet de 1906 touchant l'administration et la gestion des ressources de l'assurance. Une dernière question se pose. Quel mode de placement emploiera-t-on pour tous ces capitaux ? Sans doute, par mesure de prudence, l'on aura recours, comme dans toutes les autres institutions d'Etat, aux placements en valeurs de l'Etat ou garanties par l'Etat, car il ne saurait être question de placements industriels proprement dits. Mais ici, le projet de 1906 a très heureusement innové. Il semble bien que la commission ait voulu se laver du reproche adressé au système de la capitalisation, de drainer aux dépens du commerce et de l'industrie toute l'épargne du pays. Nous voyons, en effet, que l'article 6 autorise la Caisse des dépôts et consignations à employer les fonds versés au compte de la Caisse nationale des retraites ouvrières « en prêts aux départements, communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, chambres de commerce et en obligations foncières ou communales du Crédit foncier ». Mais cet article 6 va plus

loin encore. Sur l'initiative du conseil supérieur des retraites et avec son avis favorable, cette même caisse peut faire emploi des fonds jusqu'à concurrence du dixième en prêts aux sociétés coopératives de crédit, en prêts hypothécaires aux sociétés de construction d'habitations à bon marché ou aux sociétés qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction.

Elle peut encore placer ces fonds en prêts hypothécaires sur habitations ouvrières, ou jardins ouvriers ainsi qu'en actions ou obligations de sociétés d'habitations à bon marché ou en prêts aux caisses régionales de crédit agricole mutuel.

De la sorte, l'on verra se développer une foule d'institutions qui, le plus souvent, manquent de capitaux. Ainsi la loi de retraites, en même temps qu'elle assurera la vieillesse des travailleurs, développera les forces industrielles et commerciales et surtout les œuvres d'amélioration sociale. Et ce sera certes une innovation très heureuse que de voir ces capitaux servir, suivant la parole de M. Millerand ⁽¹⁾, « aux » entreprises et à l'industrie nationales, au lieu, comme c'est » trop souvent la coutume de l'épargne française, d'aller au » dehors, courir les hasards des placements étrangers ».

(1) *J. off.*, 23 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 941.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Nous étudierons dans ce chapitre, en même temps que la période transitoire dont nous avons déjà dit quelques mots, certains points d'importance secondaire.

I. De la période transitoire.

Nous savons ce qu'il faut entendre par période transitoire. Dès l'instant où l'on admet, comme système financier, le système de la capitalisation et non pas celui de la répartition, la période transitoire s'impose. Ce n'est, en effet, qu'au bout d'un certain temps que les versements des assujettis à la loi d'assurance pourront fournir, par le jeu de la capitalisation des intérêts, le capital nécessaire au service de la rente. Mais les autres travailleurs, ceux que leur âge seul empêche de se conformer strictement aux dispositions de la loi, doit-on les en exclure et leur refuser la plus légère participation à tous ses bénéfices? Certainement non.

La société a à l'égard de l'ouvrier de 31 ans la même dette qu'à l'égard de l'ouvrier de 30 ans. Elle ne saurait s'y dérober. A la vérité, cette retraite de la période transitoire qui ne repose sur aucun effort du travailleur ressemble sérieusement à une mesure d'assistance et l'on a pu dire ⁽¹⁾ que « la

⁽¹⁾ Fréville, *op. cit.*, p. 53.

loi d'assurance ouvrière renfermait « une seconde loi d'assistance aux vieillards un peu moins complexe et, dans certains cas, plus avantageuse que la loi de 1905 ». Quoi qu'il en soit, l'on se trouve ici en présence d'une nécessité bien difficilement éludable. Jamais le peuple n'admettra qu'une loi réclamée par lui ne soit pas faite pour lui. Il faut donc que, grâce à certaines dispositions spéciales, la loi des retraites ouvrières puisse entrer immédiatement en fonctionnement. Ce sont ces dispositions que nous allons examiner dans le projet de 1906.

Dès le premier jour d'entrée en application de la loi, l'on va se trouver en présence de trois catégories d'ouvriers. Tout d'abord, ceux qui sont âgés de 60 ans et au-dessus. Deuxièmement, ceux qui sont âgés de plus de 30 ans. Troisièmement, ceux qui sont âgés de moins de 30 ans. Ces derniers ne nous occuperont pas. Ils se trouvent, en effet, dans le régime normal de la loi, régime qui prescrit pendant trente ans les prélèvements obligatoires.

A l'origine, le projet de la commission disposait que les ouvriers et employés âgés de 65 ans et justifiant de trente années de travail recevraient une allocation viagère annuelle de 50 francs, allocation qui croîtrait de 4 francs chaque année jusqu'à ce qu'elle atteignît le chiffre de 120 francs pour les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce et de 100 francs pour les ouvriers et employés de l'agriculture.

Cette disposition fut très vivement critiquée. M. Gauthier de Clagny ⁽¹⁾ faisait remarquer que pour toucher ce maximum de 120 francs, il faudrait que le vieillard de 65 ans parvînt jusqu'à 83 ans. « C'est là, disait-il, une proposition inadmissible. Vous ne ferez jamais accepter par per-

(1) *J. off.*, 23 nov. 1905, Chambre, *Déb. parl.*, p. 3437.

» sonne, qu'en échange des 300 millions d'impôt annuel dont
» vous surchargez le prolétariat et les patrons, vous ne puis-
» siez pas, pendant trente années, donner aux vieux travail-
» leurs une retraite convenable les mettant à l'abri de la
» misère et leur permettant de ne plus tendre la main ». Aussi de nombreux orateurs demandaient-ils d'élever l'allocation de 50 à 120 francs et de fixer à 60 ans l'âge d'entrée dans la période transitoire. « Puisque la loi décide dans ses
» dispositions générales, disait M. Dormoy ⁽¹⁾, que les ouvriers
» de 60 ans sont dignes d'avoir une retraite, il n'est pas pos-
» sible que les avantages qu'elle concède ne soient pas appli-
» cables aux travailleurs du présent et à ceux de l'avenir ». Ce serait autrement adopter deux poids et deux mesures.

La commission se retranchait derrière les difficultés financières. Si l'on prenait, disait M. Millerand, l'âge de 60 ans au lieu de celui de 65 pour l'entrée en jouissance de la période transitoire, l'on élèverait de 1 million à 1 million 500.000 francs le nombre des ayants-droit à l'allocation annuelle. Sans doute, il serait très désirable de placer tous les travailleurs sous un régime identique, mais il n'est pas possible, si l'on veut faire œuvre sérieuse, de voter des dispositions que le pays ne sera pas en mesure de supporter au point de vue financier.

Cependant, après de longs débats, la commission avait décidé de porter l'allocation de 50 à 120 francs, mais elle s'opposait toujours à l'amendement Dormoy qui préconisait l'âge de 60 ans au lieu de celui de 65. La Chambre, le 9 février 1906, en a jugé autrement. Elle a substitué à l'ancien article 32 le texte de l'amendement Dormoy.

Par cet amendement, les ouvriers, employés ou domestiques

(1) *J. off.*, 9 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 568.

et les anciens ouvriers, employés ou domestiques, âgés de plus de 60 ans au moment de la mise en vigueur de la loi, travaillant encore ou ne travaillant plus, appartenant ou ayant appartenu aux professions soumises obligatoirement à la loi de retraites et depuis cinq ans au moins de nationalité française, recevront une pension annuelle de 120 francs, si du moins ils justifient de trente années de travail, à raison de 250 journées par an. Les années de service militaire sont, aux termes du nouvel article 32, comptées comme années de travail. Tel est donc le régime de cette première catégorie appelée à bénéficier des allocations de la période transitoire.

Mais il se présente une autre catégorie beaucoup plus nombreuse et surtout beaucoup plus complexe, celle des travailleurs âgés de plus de 30 ans au jour de la mise en application de la loi. Ceux-ci auront, en effet, par le fait seul de leur âge, été soumis pendant un certain nombre d'années aux versements obligatoires. Or, d'après le texte primitif de la commission, l'allocation versée à ces personnes devait être de 120 francs, sans pouvoir toutefois élever la retraite au-dessus de 240 francs. Que devait-il en résulter? C'est que, pour un salaire de 1.000 francs, la retraite d'un ouvrier de 50 ans, lorsqu'il arriverait à 60 ans, serait de 52 francs; pour un ouvrier de 40 ans, de 124 fr. 80; pour un ouvrier de 31 ans, de 220 fr. 40. Ce qui revenait à ne verser à ce dernier ouvrier qu'une allocation de 20 fr. 40, alors que l'ouvrier de 50 ans aurait touché l'allocation entière et celui de 40 ans une allocation de 115 fr. 20. Et pourtant, remarquait M. Dormoy ⁽¹⁾, ce travailleur de trente-un ans est particulièrement digne d'intérêt, puisqu'il aura pendant vingt-neuf ans

(¹) *J. off.*, 9 février 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 567.

fait acte de prévoyance. D'autre part, en vertu du texte du projet, l'ouvrier qui aura cotisé pendant trente ans, c'est-à-dire qui se trouvera en régime normal, aura droit à une retraite de 360 francs, soit 139 fr. 60, pour une année de plus de versements.

Aussi M. Dormoy proposait-il « de fixer par un barème le » maximum de l'allocation annuelle viagère en tenant compte » de l'effort de prévoyance accompli par le travailleur ». La commission a d'ailleurs admis ce barème en le modifiant pour ne pas trop augmenter les dépenses. Et voici ce que décide le nouvel article 32. L'ouvrier qui aura effectué, dans une caisse autorisée de retraite, des versements de 0 à 5 ans aura droit, en tenant compte de la retraite qu'il s'est ainsi constituée, à une allocation de 120 francs. Mais cette allocation sera réduite de la quantité nécessaire pour que le total ne dépasse pas le chiffre maximum de 150 francs. Pour 5 à 10 ans de versement, ce maximum sera porté à 200 francs, pour 10 à 15 ans, il sera de 250 francs. Pour 15 à 20 ans, 300 francs. Pour 20 à 25 ans, 330 francs. Pour 25 à 30 ans, 360 francs.

Si donc un assuré de 51 ans a droit, de par ses cotisations, à une rente de 85 francs, grâce à l'allocation de 120 francs, sa pension devrait être portée à 205 francs. Mais comme cet ouvrier n'a droit qu'à une retraite de 200 francs, l'allocation de l'Etat sera réduite à 115 francs, ce qui donnera $115 + 85 = 200$ francs. Tel est le nouveau régime institué par le projet de 1906 pour la période transitoire. Il résultera évidemment du fait de ses dispositions, une nouvelle charge pour les finances de l'Etat. Mais cette charge, avons-nous vu, semble bien difficile à éviter. D'ailleurs, il ne faut pas oublier qu'elle viendra diminuer d'autant les pensions prévues par la loi d'assistance et que, si le nombre des assurés doit

augmenter, le nombre des assistés doit, en revanche, diminuer.

Le projet actuel règle enfin, un certain nombre de questions accessoires. C'est tout d'abord la question des contestations.

II. *Des contestations.*

L'évaluation des salaires et, par conséquent, l'évaluation de la quotité du versement, l'apposition des timbres-retraite soulèveront naturellement des difficultés. Il fallait donc instituer des garanties sérieuses contre les abus qui pourraient survenir et régler une procédure rapide autant que simple pour la solution de ces difficultés.

L'évaluation des salaires n'a cependant pas été prévue avec toute la netteté désirable. Elle a, en effet, été abandonnée à un règlement d'administration publique. M. Lemire ⁽¹⁾ demandait plus de précision, il voulait que la fixation du salaire fût faite par les syndicats ouvriers et patronaux, ou par les conseils de prud'hommes ou, à leur défaut, par trois délégués des employés et par trois délégués des patrons. Il remarquait qu'en Allemagne, les résultats ont été d'autant plus intéressants que l'on a introduit dans l'organisation de la retraite obligatoire davantage de représentants des ouvriers et des patrons. « Ce tête-à-tête des employeurs et des employés » a eu pour conséquence, disait-il, de faire tomber une foule » de préjugés. Les ouvriers et les patrons sont arrivés à comprendre que leurs intérêts étaient les mêmes, et que le » travail, au lieu de les diviser, les unit ».

M. Millerand, bien que l'amendement de M. Lemire ait été rejeté, se déclara favorable à cette idée et il ajouta que le

(1) *J. off.*, 24 janvier 1906, Chambre, *Déb. parl.*, p. 128.

règlement d'administration publique devrait prévoir la consultation des syndicats ouvriers ou patronaux, ainsi que la consultation des ouvriers et des patrons.

Sur la question des contestations relatives à cette évaluation « aux retenues illicites de salaires, aux appositions de timbres-retraite ou aux versements exigibles, ainsi qu'à la liquidation des retraites », la commission a fait une très heureuse application de l'arbitrage. Au chef-lieu de chaque canton où doit avoir lieu le paiement des salaires, existe un tribunal arbitral composé du juge de paix, président, de trois membres élus par les assurés et de trois membres élus par les employeurs. Ce tribunal, remarquons-le, rend ses décisions en dernier ressort. De cette façon, les difficultés seront plus rapidement et plus économiquement tranchées. Toutefois, le recours est possible devant la Cour de cassation pour incompétence, ou excès de pouvoir, ou violation de la loi. « Le bénéfice de l'assistance judiciaire est acquis de plein » droit aux assurés pour les instances prévues au présent » article ».

III. *Des appositions de timbres-retraite.*

Le projet actuel devait également envisager les cas où les timbres-retraite qui auraient dû être apposés et où les versements qu'aurait dû effectuer l'employeur ne l'ont point été. L'on a remarqué, en effet, qu'en Allemagne, les employeurs, parfois de connivence avec leurs employés, tournaient fréquemment la loi. Aussi voyons-nous dans l'article 26 que « les assurés peuvent, devant le tribunal arbitral, répéter » contre leurs employeurs, pendant un délai de deux ans », le montant de ces sommes. Ce délai, primitivement de trois ans, était nécessaire pour que les contestations ne pussent

s'éterniser. Il court du jour où l'ouvrier a cessé de travailler chez l'employeur.

Ces sommes, ainsi obtenues par répétition, feront immédiatement, par les soins de l'employeur, l'objet d'apposition de timbres ou de versements. De plus, des dommages-intérêts, fixés au double du montant desdites répétitions, doivent être versés par l'employeur non pas aux employés, comme le disposait le texte primitif, mais au fonds de bonification. Remarquons que les assurés ne peuvent renoncer d'avance ni à ces répétitions ni à ces dommages-intérêts. Il fallait, en effet, soustraire les ouvriers aux pressions abusives qui auraient pu les amener, afin de trouver du travail, à faire abandon des droits que la loi leur reconnaît. Le délai de deux ans pour exercer cette action en répétition « est toutefois réduit à six mois à l'égard des employeurs qui soumettent tous leurs cahiers de paye à un contrôle administratif déterminé par décret rendu sur la proposition du ministre du commerce ». C'est en raison de la garantie qu'offre ce contrôle et aussi pour éviter des répétitions tardives que l'on a abaissé à ce chiffre le délai de la loi.

Le tribunal arbitral, jugeant au civil, est donc chargé de résoudre toutes ces difficultés. Mais toute loi doit, en outre, comporter des sanctions et des pénalités afin de pouvoir réprimer les abus qui pourraient se produire. Aussi la Chambre a-t-elle, sur l'amendement de M. Lemire, arrêté les dispositions suivantes : Tout employeur, ayant omis les appositions de timbres-retraite ou les versements prescrits ou encore ayant récupéré, de quelque façon sur les salaires, une part de ses versements, sera traduit devant le tribunal correctionnel et sera passible d'une amende de 16 francs à 100 francs. En cas de récidive dans l'année qui suit une précédente infraction, le maximum sera toujours appliqué. Les

administrateurs, directeurs ou gérants de toutes sociétés ou institutions recevant des versements pour les retraites qui ne se seront pas conformés aux prescriptions de la loi, seront également passibles d'une amende de 100 à 200 francs et d'un emprisonnement de trois à quinze jours.

Cependant, l'article 463 du code pénal, qui accorde des circonstances atténuantes, permet d'abaisser l'amende même jusqu'à 5 francs.

VU : LE PROFESSEUR, PRÉSIDENT DE LA THÈSE :

J. BENZACAR.

VU : LE DOYEN :

H. MONNIER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 29 janvier 1908.

Le Recteur de l'Académie,

R. THAMIN.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

1^o Ouvrages.

- BELLOM. — L'assurance contre l'invalidité par les sociétés de secours mutuels ou les retraites ouvrières par la liberté, 1905.
- BESSE. — Retraites ouvrières. Retraites nationales, 1907.
- BÉVIN. — Quelle part convient-il de donner aux sociétés de secours mutuels dans l'organisation des retraites ouvrières obligatoires? Thèse Paris, 1906.
- CONTENSON. — Syndicats. Mutualités et retraites.
- FRÉVILLE. — Les retraites ouvrières, 1906.
- LEVRED. — Etude sur les retraites ouvrières et sur le projet de loi française du 23 février 1906, 1906.
- LEFORT. — Les caisses de retraites ouvrières, 2 vol., 1906.
- PERSIL et BARBIER. — Les retraites ouvrières, 1906.
- RÉJOU. — Des retraites ouvrières. Thèse Bordeaux, 1903.
- SAINT-AUBERT (DE). — Les retraites ouvrières. Publication de l'*Action populaire*, n^o 47.
- VITALI. — La question des retraites ouvrières devant le Parlement français. Thèse Grenoble, 1904.

2^o Revues.

- Association catholique.*
- Annuaire de législation comparée.*
- Association française pour l'avancement des sciences.*
- Journal Avenir de la mutualité.*
- Bulletin de l'Office du travail.*
- Economiste français.*
- Journal des Economistes.*
- Musée social.*
- Questions pratiques.*
- Revue politique et parlementaire.*
- Revue d'Economie politique.*
- Revue socialiste.*
- Réforme sociale.*

